UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT

ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE

De son Obligation légale des recours ouverts aux Individus aux Collectivités et aux Hôpitaux

Loi du 15 Juillet 1893

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée par

FERDINAND BOUISSET

Vice-président du Conseil de Préfecture
Délégué à la Direction du Service public d'Assistance Médicale gratuite du Département de l'Aude

Année Scolaire 1902-1903

> Une des nécessités de toute organisation sociale est de secourir ceux qui ne peuvent pourvoir par eux-mêmes aux besoins de leur famille.....
> Aucune théorie ne saurait justifier l'abandon de ceux qui souffrent.
> LE PLAY, *la Réforme Sociale en France.*

CARCASSONNE
Lith.-Typ. E. ROUDIÈRE, Imprimeur de la Préfecture,
25, Rue Courtejaire.

1903

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT

ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE

De son Obligation légale des recours ouverts aux Individus aux Collectivités et aux Hôpitaux

Loi du 15 Juillet 1893

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée par

FERDINAND BOUISSET

Vice-président du Conseil de Préfecture
Délégué à la Direction du Service public d'Assistance Médicale gratuite
du Département de l'Aude

ACAD. LIBRAIRIE

Année Scolaire 1902-1903

Une des nécessités de toute organisation sociale est de secourir ceux qui ne peuvent pourvoir par eux-mêmes aux besoins de leur famille.....

Aucune théorie ne saurait justifier l'abandon de ceux qui souffrent.

LE PLAY, *la Réforme Sociale en France.*

CARCASSONNE
Lith.-Typ. E. ROUDIÈRE, Imprimeur de la Préfecture,
25, Rue Courtejaire.

1903

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. A. DELOUME, ✻, Doyen, professeur de Droit romain.

PAGET, ✻, Doyen honoraire, professeur de Droit romain.

CAMPISTRON, professeur de Droit civil.

WALLON, professeur de Droit civil.

BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.

VIDAL, professeur de Droit criminel.

HAURIOU, professeur de Droit administratif.

BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.

ROUARD DE CARD, professeur de Droit civil.

MÉRIGNHAC, ✻, professeur de Droit international public et de Législation et Economie coloniales.

TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.

DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.

HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Économie politique.

FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial et de Droit maritime.

MARIA, professeur adjoint, chargé des cours d'Histoire du Droit public français et d'Histoire des doctrines économiques.

GHEUSI, professeur adjoint, chargé des cours de Droit civil comparé et de Droit international privé.

MESTRE, agrégé, chargé de cours.

MAGNOL, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, ✻, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✻, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.

POUBELLE, G. O. ✻, ancien ambasseur de France, professeur honoraire.

Président de la Thèse : M. HAURIOU.

SUFFRAGANTS { MM. PAGET. MESTRE.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A la mémoire de mon Père

BIBLIOGRAPHIE

Notre thèse étant plutôt tirée des faits administratifs et jurisprudentiels que de la documentation livresque, la bibliographie y occupera une place relativement restreinte. Bien peu d'écrits ont été publiés en matière d'Assistance médicale gratuite ; nous pensons même que le sujet que nous abordons n'a pas encore été spécialement traité.

Nous avons désiré, cependant, respecter l'usage établi qui est de faire précéder cette nature de travaux d'indications bibliographiques. Dans ce but, nous avons réuni sous cette rubrique la nomenclature non seulement des ouvrages dont nous avons reproduit des extraits ou que nous avons cités, mais aussi de ceux que nous avons eu simplement à consulter.

TRAITÉS GÉNÉRAUX.

Édouard Campagnole. — L'Assistance Médicale Gratuite. (Commentaires de la loi du 15 juillet 1893. 2e Ed. 1895.)

Cros-Mayrevieille G. — Traité de l'Administration Hospitalière.

H. Derouin, A. Gory et F. Worms. — Traité théorique et pratique d'Assistance publique (1900).

E. Laferrière. — Traité de la Juridiction administrative et des Recours contentieux. — 2e édition.

De Gérando. — De la Bienfaisance publique.

Maurice Hauriou. — Précis de Droit administratif et de Droit public général. — 4e et 5e éditions.

Léon Morgan. — La loi municipale. Commentaires de la loi du 5 avril 1884.

Tinguy du Pouet. — De l'Assistance Médicale à l'hôpital et à domicile.

De Wateville. — Législation charitable.

RÉPERTOIRES ET RECUEILS D'ARRÊTS.

Bequet. — Répertoire de Droit administratif.

Block. — Dictionnaire de l'Administration française. (V° Assistance.)

Collection Macarel et Lebon. — Recueil des arrêts du Conseil d'État.

Dalloz. — Répertoire général et supplément, V° Secours publics.

Pandectes françaises, (V° Assistance.)

PUBLICATIONS ET REVUES.

Annales des Assemblées départementales. — Travaux des Conseils généraux. (J. de Crisenoy continué par Rabany.)

Collection du Journal officiel.

Conseil supérieur de l'Assistance publique. Comptes rendus des travaux. Fascicules.

Revue de l'Assistance publique.

Revue générale d'Administration.

Revue des Établissements de Bienfaisance.

Revue philanthropique.

Travaux des Congrès Internationaux de 1889 et de 1900.

MONOGRAPHIES.

CHAUVIN et VERGER. — Organisation du service médical pour les indigents des campagnes (1850)

H. DEROUIN. — Traité du Domicile de Secours.

Alfred de LASSENCE. — L'Assistance dans la commune.

Léon LALLEMENT. — L'introduction de la Charité légale en France.

NECTOUX. — De la liste communale d'Assistance, formation et réclamations.

Georges RONDEL et Ernest JOLY. — Les Barêmes A et B de la loi du 15 juillet 1893.

Georges RONDEL. — Les Conséquences économiques et sociales de la loi du 15 juillet 1893.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546516_0030

AVANT-PROPOS

La loi du 15 Juillet 1893 a définitivement consacré en France le principe de l'Assistance légale qui impose à la collectivité l'obligation de secourir, en cas de maladie, l'individu physiquement impropre à subvenir aux nécessités de l'existence. Ce principe, qui permet de concevoir le devoir social sous un aspect qu'il n'avait point encore revêtu dans notre pays, dérive de l'idée de solidarité.

Les Sociétés humaines reposent sur cette idée de solidarité, mais celle-ci ne se dégage que progressivement pour n'atteindre que bien tard, après avoir franchi un grand nombre d'étapes, sa forme perfectionnée.

La solidarité s'entend d'une réciprocité d'obligations et de devoirs entre des personnes qui poursuivent un but commun, qui sont soumises aux mêmes règles, ou obéissent aux mêmes lois, ou, quand elle s'applique à une réunion d'hommes, entre le groupement et les personnes qui le composent. D'une façon générale, si la solidarité implique une obligation de l'individu envers certains groupements dont il fait partie, elle implique, en retour, un devoir des groupements envers l'individu. Dans l'état de Société, un des devoirs les plus impérieux du groupement envers l'individu est le devoir social d'assistance.

Parmi les devoirs de la Société, figure au premier rang celui de la bienfaisance publique; car la Société est instituée pour le plus grand avantage de tous ses membres; elle doit son appui plus spécialement à ceux qui dans leur infortune, ont le plus besoin de l'obtenir. C'est le devoir imposé par une tutelle naturelle et sacrée; c'est le devoir qui dérive d'une adoption irrévocable; c'est le devoir qui résulte d'un engagement tacite et d'une solidarité universelle. (1)

Et après avoir fait ressortir que la bienfaisance publique est un devoir parce que la Société est tenue de réparer les maux

(1) V. de Gérando. *De la Bienfaisance publique.* (Tome 1. Livre III. Chapitre II. Page 498 Ed. Renouard 1839).

qu'elle fait subir et parce qu'elle se doit à elle-même de veiller à sa propre conservation, de maintenir la paix dans son sein, d'assurer l'ordre, de prévenir les fléaux et d'y porter remède, de Gérando ajoute :

La Bienfaisance publique est un devoir, car c'est un devoir pour chaque famille de soutenir ceux de ses membres qui sont atteints par des revers, et si la famille manque au malheureux, si c'est une famille entière elle-même qui se voit enveloppée dans le désastre, qui héritera de cette obligation, si ce n'est la communauté, la société, cette famille toujours subsistante et dans laquelle toutes les autres se confondent.

Pour adapter complètement cette citation à notre sujet, nous ferons remarquer que la racine de l'obligation à l'Assistance, telle que l'a conçue le législateur de 1893, réside dans la réciprocité des dévouements : dévouement de l'individu au groupe (l'individu, par exemple, dans notre organisation sociale, doit, dans certains cas, payer de sa personne et accomplir le service militaire) et dévouement du groupement à l'individu (le groupe secourt l'individu qui a besoin de son aide et de sa protection, spécialement par l'Assistance publique).

*
* *

Il y a dans une Société beaucoup d'espèces de solidarité, parce que les hommes s'y sont groupés de différentes manières. Il y a le groupement familial, le groupement religieux, le groupement corporatif ou professionnel, le groupement uniquement philanthropique, etc. Chacun d'eux a une fin propre et est englobé dans le groupement général qui constitue l'État. A chaque groupement, correspond une solidarité et à chaque solidarité, une assistance. Mais ce sont là des assistances en grande partie facultatives, spontanées, librement organisées et consenties par l'initiative privée avec lesquelles l'assistance de l'État ne saurait être confondue, car elle leur est superposée et a pour rôle essentiel de les suppléer dans ce qu'elles ont de défectueux et d'incomplet. C'est qu'en effet, les secours publics ne sont attribués qu'à défaut d'autres assistances mais ils sont obligatoirement délivrés, d'après les nouveaux

principes, par la collectivité dont dépend l'individu à secourir.

De l'Assistance donnée par l'État, M. Hauriou indique les caractères spéciaux :

> Bien que l'État, dit-il, envisage surtout les individus isolés et que sa mission soit de leur assurer l'égalité et la liberté, il n'est pas impossible qu'il se place au point de vue du groupement humain et qu'il se charge de quelques-uns des devoirs qu'entraîne la solidarité. Il y a réellement une solidarité entre les hommes conçus comme membres de l'État, elle est distincte de la solidarité familiale, de la solidarité corporative, de la solidarité religieuse ; elle ne naît pas des liens du sang, ni de la division du travail, ni de la participation de tous les hommes à un même Dieu, elle naît de l'Association rationnelle qui constitue l'État ; les hommes de la Révolution l'ont appelée la Fraternité, et elle engendre les services de l'Assistance publique. (1)

Le caractère principal de l'Assistance publique obligatoire est d'être rationnelle. De ce caractère, il est facile de déduire certains corollaires importants : 1° L'Assistance publique sera organisée uniformément et entièrement sur toute l'étendue du territoire, sous la forme d'un service public. Elle imposera le concours pécuniaire de toutes les collectivités du pays, sans exception, proportionnellement à l'importance de leurs ressources. 2° Elle sera égale pour tous, c'est-à-dire que toutes les personnes en situation d'obtenir le bénéfice des secours qu'elle accorde seront assurées de les recevoir à quelque moment et dans quelque circonstance qu'elles les réclament et dans une égale mesure.

Malheureusement, elle présente aussi ce caractère d'être au service d'un organisme politique, ce qui contribue à en fausser quelquefois le fonctionnement.

*
* *

Le principe proclamé par le législateur de 1893 qui consiste à voir dans l'Assistance publique une fonction naturelle de l'État et un devoir collectif strict, fondé sur l'idée de solidarité, avait été déjà reconnu cent ans auparavant par de Larochefoucauld-Liancourt, quand il exprimait « qu'au rang

(1) V. Précis de Droit administratif et de Droit Public Général. 4e éd. p. 19.

« des obligations les plus sacrées de l'État est placée l'Assis-
« tance des pauvres. Jusqu'ici, disait-il, l'Assistance a été
« regardée comme un bienfait, elle n'est qu'un devoir ».

Ce principe du devoir social d'Assistance, les Constituants de 1848 le proclamèrent à leur tour, comme l'avaient proclamé avant eux les membres de l'Assemblée Constituante et les Conventionnels de 1793. En plaçant tous les Français sous la triple égide que résume la belle devise républicaine : « Liberté, Égalité, Fraternité, » la Révolution avait témoigné de son ardent désir de rompre les attaches du passé et d'inaugurer une ère nouvelle de justice et d'humanité. Entrée résolument dans cette voie, elle s'efforça, d'un magnifique élan enthousiaste, d'aboutir au résultat qu'elle poursuivait : secourir la misère, aider les malheureux dans l'impossibilité de subvenir aux dures nécessités de la vie, affermir le sentiment de la Fraternité entre les hommes, resserrer les liens de solidarité qui les unissent, furent ses préoccupations dominantes. Aussi, inscrivit-elle sous l'art. 21 de la Déclaration des Droits cette formule adoptée par le Comité de secours de 1790 . « *Les secours publics sont une dette sacrée*, » formule qui voulait embrasser d'une étreinte toutes les misères, le paupérisme dans son intégralité. La Révolution se proposait :

Un travail qui posé sur les bases de la Constitution, lié indissolublement à elle, avait pour objet de secourir dans tous les âges, dans toutes les positions de la vie et dans toutes les parties du royaume l'indigence, la faiblesse et les infirmités.... La sagesse prévoyante des décrets de l'Assemblée, embrasserait l'universalité des malheureux et la suite des générations.

Les plus généreux sentiments philanthropiques, l'intérêt général, l'amour de la justice inspirèrent les décisions de la Convention comme ils inspirèrent plus tard les Constituants de 1848 quand ils inscrivirent au frontispice de la Constitution :

La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en donnant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler.

Mais cette semence jetée à pleines mains sur un sol mal

préparé ne donna pas de fruits et plus d'un siècle s'écoula avant qu'elle fût fécondée. Dans leur ardeur à faire disparaître les errements anciens, à rénover la Société et à l'asseoir sur de nouvelles bases, les hommes de la Révolution se laissèrent éblouir par un mirage trompeur qui les fit dévier de la route naturelle qu'ils avaient à suivre. Ils voulurent pousser dans ses extrêmes limites le sentiment de la Fraternité, donner à l'idée de solidarité une envergure considérable et résoudre d'un seul coup le problème du paupérisme ; ils ne pouvaient réussir.

L'Assistance, disait *M.* de Larochefoucauld-Liancourt, accordée par l'Etat, doit se borner aux vrais besoins. N'oublions pas que toute extension qui lui serait donnée au-delà de la nécessité, est à la fois une sorte d'encouragement à la paresse et à l'imprévoyance et une injustice à la Société.

Que n'entendit-on en 1793, que ne se rappela-t-on en 1848, ces sages avertissements : ne pouvant secourir à la fois toutes les misères, on n'en secourut aucune d'une manière efficace et utile. Par l'extension anormale donnée au principe d'obligation, fut rendue d'autant plus difficile la règlementation du système à laquelle on se trouvait même dans l'impossibilité de recourir.

Enfin, en faisant figurer au budget de la République un crédit d'indigence qui serait ensuite réparti entre les départements, les districts et les municipalités cantonales, la loi du 19-24 mars 1793 concernant la nouvelle organisation des secours publics rendit plus impraticable encore le devoir social d'Assistance. Cette centralisation à outrance qui mettait toutes les ressources destinées au fonctionnement de ce service public entre les mains de l'État devenu ainsi le grand dispensateur de l'Assistance, était une faute dont l'expérience a révélé la gravité. Dans le rapport présenté à l'Assemblée Constituante par son Comité de mendicité est exposée la cause de cette centralisation :

L'égalité des Droits, disait le rapporteur, fondement de nos institutions, s'applique également aux droits des pauvres ; elle entraîne, comme conséquence, une égalité de traitement pour chacun d'eux ; cependant,

l'Assistance ne serait pas égale pour les secourus, si elle était considérée comme une obligation municipale, elle dépendrait du plus ou moins de richesse de la municipalité, de la facilité plus ou moins grande des corps administrants. (1)

La Convention s'appropria cette théorie qu'elle appliqua avec logique en réunissant au domaine de l'État la dotation des établissements charitables et en déclarant dette du pays les secours distribués aux indigents.

Ces erreurs comprimèrent l'essor de l'Assistance et provoquèrent l'insuccès des projets conçus par les Assemblées de la Révolution. Celles-ci eurent pourtant le grand mérite d'avoir jeté les premières bases de la charité publique et d'avoir tracé aux générations à venir la voie qu'elles avaient à suivre en proclamant que l'Assistance constitue un devoir inviolable et sacré de la Société entière.

Les réformes, a-t-on souvent répété, sont longues à s'accomplir ; elles sont l'œuvre du temps et d'une multitude de chercheurs. C'est la grande Charte du progrès scientifique dont peut aussi se réclamer le progrès en matière philanthropique. A toutes les époques de l'histoire, les peuples civilisés eurent la préoccupation de secourir leurs malades, leurs vieillards ou leurs infirmes indigents et, depuis les temps les plus reculés, des philanthropes et des penseurs ont cherché les moyens propres à diminuer le développement de la misère et à affaiblir son intensité. Mais il faut aller jusqu'à la Révolution pour trouver les principes de l'Assistance nettement posés. Avec elle, l'Assistance sortit enfin de l'ornière où elle s'était traînée depuis des siècles et devint l'accomplissement d'un devoir social reposant sur la solidarité universelle. Les études nombreuses, les rapports documentés et les travaux remarquables dont l'Assistance fut l'objet dans la suite, ont été inspirés par les pensées de la Révolution et si les données de l'expérience ont permis de redresser une méthode d'application défectueuse et d'obtenir des résultats pratiques, les

(1) Troisième rapport du Comité de Mendicité du 15 janvier 1791, pages 5 et 13.

principes légués par la Révolution ont laissé sur tout le système leur ineffaçable empreinte. Le législateur moderne les a, à son tour, recueillis et définitivement consacrés sous une forme nouvelle que nous étudierons :

Laissez-moi vous rappeler, disait M. Charles Floquet, le 13 juin 1888, aux membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique réunis pour la première fois sous sa présidence, laissez-moi vous rappeler que vous descendez de la Révolution française et que votre œuvre doit être un effort persévérant pour réaliser enfin les pensées qu'elle avait, pour mettre à exécution le testament qu'elle a laissé. (*Journal officiel* du 14 juin 1888).

Le Conseil supérieur ne manqua pas à sa mission (1) il recueillit le précieux héritage remis entre ses mains avec la

---

(1) Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a été institué par les décrets des 14 avril et 11 mai 1888, lesquels ont été successivement modifiés par les décrets des 27 janvier 1891, 15 janvier 1894 et 9 mars 1898. Il comprend 60 membres, 14 membres de droit et 46 membres nommés par décret, parmi lesquels 6 sénateurs et 12 députés.

Un arrêté ministériel du 25 mai 1888, l'a divisé en 4 sections :

1re section : Service de l'enfance ;
2e section : Secours aux indigents valides ou malades, hôpitaux ;
3e section : Secours aux indigents âgés ou incurables ; hospices ;
4e section : Établissements généraux, aliénés, monts-de-piété, dépôts de mendicité.

Cette nomenclature suffit à indiquer l'étendue des attributions confiées au Conseil supérieur ; celui-ci est chargé d'étudier et d'examiner les diverses questions que lui soumet le Ministre de l'intérieur, se référant à la création, à l'organisation ou au fonctionnement d'un service quelconque d'assistance.

L'œuvre accomplie par le Conseil supérieur mérite d'être signalée ; le Ministre de l'intérieur l'a d'ailleurs résumée dans un rapport du 14 janvier 1894 inséré au *Journal officiel* du 21 janvier suivant.

Après avoir émis, dès ses premières réunions, la formule tendant à limiter le nombre des bénéficiaires de l'Assistance et à imposer comme condition de l'attribution des secours l'incapacité physique temporaire ou définitive de l'indigent, le Conseil supérieur a étudié : en 1890, les moyens de réunir les Commissions administratives des Bureaux de bienfaisance et des hôpitaux ; en 1891, l'organisation de l'Assistance obligatoire à donner aux vieillards indigents et aux incurables ; en 1892, l'organisation des secours à

conscience de l'effort considérable qui restait à accomplir et avec la vision très nette des errements anciens dont il devait éviter le retour.

L'Assistance publique est due, à défaut de famille, à tout indigent qui se trouve temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie.

Tel est le principe fondamental que posa d'abord le Conseil Supérieur, qu'adopta après lui le Congrès tenu à Rouen en 1889, principe qui sera désormais comme la pierre angulaire sur laquelle reposeront toutes les réformes futures en matière d'Assistance. D'après cette formule, le devoir social d'assistance devient une obligation exclusivement imposée en faveur de ceux qui sont dans l'impossibilité physique de subvenir à leurs besoins matériels : les enfants, les malades, les vieillards, les incurables. (1) Aux indigents seuls qui entreront

---

domicile ; en 1893, le projet de loi sur l'Assistance médicale gratuite ; en 1895, les résultats produits par l'application de la loi sur cette assistance, la création d'asiles spéciaux pour les alcooliques, l'admission des étrangers dans les hôpitaux, un projet de règlement pour les crèches publiques et privées ; en outre, le Conseil supérieur a été appelé à collaborer au projet de loi sur les enfants assistés dont est actuellement saisi le Sénat, et à s'occuper de la révision de la législation sur les aliénés.

On voit, par ce qui précède, que le rôle de ce Conseil est des plus actifs et que cette institution a rendu déjà et rendra encore les plus signalés services en matière d'assistance.

(1) L'enfance a été l'objet d'une constante sollicitude de la part du législateur moderne et des pouvoirs publics : le décret du 19 janvier 1811, et la loi du 5 mai 1869, avaient créé le service des enfants assistés et mettaient les enfants abandonnés et les orphelins pauvres sous la sauvegarde de la charité publique ; la loi du 23 décembre 1874, dite loi Roussel, qui fut suivie le 27 février 1877 d'un règlement d'administration publique, a placé sous la surveillance de l'autorité les enfants en nourrice ; la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, déféra à l'Assistance publique la tutelle de ces enfants et autorisa les tribunaux à retirer aux parents indignes la puissance paternelle ; enfin, le Parlement est actuellement saisi d'un projet de loi tendant à la réorganisation du service des enfants assistés et le Conseil supérieur a discuté un autre projet relatif à la création d'établissements départementaux, tels que : ouvroirs, maternités, destinés à protéger l'enfant dès sa naissance. Les malades reçoivent l'assistance médicale gratuite en vertu de la loi du 15 juillet 1893.

Les vieillards et les incurables n'ont pas été jusqu'à présent l'objet de

dans une de ces catégories, sera due l'Assistance publique obligatoire qui sera, par contre, refusée aux indigents valides non pas que le dénûment de ces derniers ne laisse pas d'être intéressant et de mériter la compassion, mais parce qu'il est d'une extrême difficulté de discerner l'indigent valide volontaire de celui qui subit fatalement sa mauvaise destinée. Il est, en effet, dangereux de supprimer, sous prétexte de bienfaisance, le stimulant au travail et de paraître encourager la paresse et l'oisiveté. Or, en accordant l'Assistance publique aux indigents valides, ne serait-on exposé à sombrer sur ce redoutable écueil et à faire échouer les savantes combinaisons dont on attendait un plein succès. L'enfance, la maladie, la vieillesse, les infirmités incurables sont, au contraire, des faits tangibles dont il est donné à chacun de discerner l'origine et les conséquences ; le législateur peut aisément organiser et réglementer les secours qui les concernent et ces faits provenant « d'une cause physique » sont de nature à justifier l'obligation de l'Assistance. L'excessive latitude qui rendit inexécutables, dans la pratique, les hardis projets de la Constituante et de la Convention et fut la cause de leur avortement fera place, à l'avenir, à une limitation méthodique dont les services d'Assistance retireront les plus grands avantages. Si l'indigent a été recueilli dans sa famille ou s'il reçoit une autre Assistance, il n'aura pas non plus à bénéficier de celle qui est offerte par la collectivité ; celle-ci ne viendra à son aide qu'à défaut d'autre Assistance. Par cette seconde restriction apportée à l'obtention de l'Assistance publique a été sagement prévenu l'abus qui consisterait, de la part de l'indigent, à recevoir de plusieurs mains des secours exagérés et à détourner à son profit des ressources qui auraient été plus

---

secours efficaces, mais une proposition de loi rendant l'Assistance obligatoire à leur égard, comme elle l'est à l'égard des malades privés de ressources en vertu de la loi de 1893, a été déposée à la Chambre des Députés après avoir fait l'objet d'une discussion devant le Conseil Supérieur. (Voir *Journal officiel* du 4 mars 1900. Documents parlementaires de la Chambre, annexe 1434. Page 535 et seq. Rapport présenté au nom de la Commission d'Assurances et de prévoyance sociales par M, Bienvenu Martin).

Cette amélioration sera, sans doute, réalisée dans un temps prochain.

équitablement réparties entre de plus malheureux que lui et auxquelles il ne saurait légitimement prétendre.

Cette dernière considération a, sans doute, amené le Conseil supérieur et le Congrès de 1889 à mieux préciser la portée de l'Assistance publique : l'indigent atteint d'une affection physique n'obtiendra le bénéfice des secours gratuits que dans la mesure où ces secours lui permettront de pourvoir aux nécessités de la vie. Car la Société doit uniquement se préoccuper de donner le nécessaire à la vie aux malheureux dont le dénûment est profond. Elle ne saurait aller au-delà et chercher, par exemple, à satisfaire l'assisté dans ses besoins dont le nombre et l'étendue sont susceptibles de s'accroître à l'infini suivant les individus, le milieu où ils vivent, leurs habitudes, leurs tendances et une foule d'autres motifs. Les budgets des États ne comportent pas de plus larges libéralités.

L'action réformatrice du Conseil supérieur et du Congrès international de 1889 ne se fit pas seulement sentir par l'indication de ce principe général applicable à tout système d'Assistance généralisé, elle se spécialisa par l'indication de certaines règles, qui d'après son sentiment, devaient présider à la fondation et au fonctionnement du service public d'Assistance médicale gratuite. — Voici comment ont été formulées leurs conclusions :

L'assistance médicale obligatoire comprend les soins médicaux et la fourniture des remèdes à domicile et à l'Hôpital. L'indigent malade ne doit être hospitalisé que s'il est établi qu'il est impossible de le soigner utilement à domicile.

L'assistance est due à défaut de famille par l'unité administrative la plus petite, commune ou paroisse, à ceux des indigents malades qui ont chez elle leur domicile de secours. C'est elle qui doit dresser la liste des indigents admis à l'Assistance médicale. Cette liste doit toujours être révisable. La commune ou paroisse doit être financièrement intéressée à sa limitation. Plusieurs communes ou paroisses doivent pouvoir se syndiquer pour assurer l'assistance médicale.

L'organisation doit être faite par une unité administrative supérieure à celle de la commune ou paroisse. Elle doit être telle que les communes ou paroisses plus riches aident les communes ou paroisses plus pauvres, que les départements ou provinces ou cercles plus riches

aident les départements ou provinces ou cercles plus pauvres, le tout avec le contrôle financier et le contrôle effectif de l'État.

Dans sa séance du 19 mars 1898, le Conseil supérieur précisa mieux encore les règles qui étaient appelées à régir tous les systèmes futurs d'Assistance, en adoptant la déclaration suivante :

Le Conseil supérieur, qui va compter aujourd'hui dix années d'existence, renouvelle son adhésion aux règles générales qu'il a formulées, dès ses premières réunions, et qui ont, depuis, guidé tous ses travaux. Ces règles sont les suivantes :

L'Assistance publique est due à ceux qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie.

L'Assistance publique n'est due qu'à défaut d'autre assistance.

L'Assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'Assistance, parce que, seule, elle est en situation de les connaître. L'organisation de l'Assistance doit toujours être telle, que la commune soit financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents. Des recours doivent pouvoir être exercés contre sa décision, si cette limitation est abusive.

L'Assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer, non-seulement de la société à l'individu, mais de groupe à groupe, les communes riches venant aux secours des communes pauvres, les départements riches venant au secours des départements pauvres.

La proportionnalité et non la fixité doit, en conséquence, être la règle des subventions, soit des départements, soit de l'État.

Le Conseil supérieur émet le vœu que ces principes, qui sont ceux adoptés à l'unanimité par le Congrès international de 1889, continuent à inspirer la direction que donne le gouvernement à l'administration de l'Assistance publique, soit dans la préparation des lois nouvelles, soit dans l'application des lois existantes.

Les dispositions de la loi du 15 juillet 1893, sont en quelque sorte résumées dans les lignes qu'on vient de lire, car les principes fondamentaux posés par le Conseil supérieur et le Congrès de 1889 ont été scrupuleusement respectés par le Gouvernement dans le projet de loi qu'il a présenté à l'agrément des Chambres, par les Commissions parlementaires chargées d'étudier ce projet et par nos

grandes Assemblées délibérantes, quand elles eurent à le discuter et à l'adopter.

Hâtons-nous de le remarquer, la loi du 15 juillet 1893 par son objet immédiat, ne remplit qu'une partie du programme que nous avons décrit, puisqu'elle vise exclusivement les seuls malades privés de ressources, excluant les enfants, les vieillards et les incurables, mais, du moins, ses dispositions essentielles seront-elles susceptibles de s'appliquer à toutes les autres catégories d'assistance, quand on en aura décidé la création. — La loi du 15 juillet 1893 est la véritable loi organique de l'Assistance légale par les principes qu'elle consacre et la réglementation qu'elle édicte. Profondément pénétré des idées généreuses qui avaient guidé l'entreprise hardie de ses devanciers, prévenu, par contre, des dangers que ferait courir à l'Assistance l'organisation défectueuse imaginée par eux, le législateur de 1893 plus avisé et profitant d'une expérience séculaire, voulut retenir de l'œuvre antérieurement accomplie ce qu'elle offrait de profitable et d'utile, pour en éliminer les éléments dont on avait reconnu l'inefficacité et même le danger.

En 1791, 1793 et 1848 le grand principe du devoir social d'Assistance à l'égard des deshérités de la vie apparut, fut proclamé comme une nécessité inéluctable à la charge de la collectivité dont ils dépendent. Ce grand principe est passé dans la loi de 1893 et s'appuie sur les mêmes considérations qui l'avait fait adopter par la Révolution : l'idée de solidarité doit présider à tous les rapports entre les hommes qui sont tenus, en vertu des liens qui les unissent, de se prêter aide et Assistance mutuelle. — A cette obligation de la collectivité, le législateur moderne donna même une portée bien plus considérable d'une part en rendant cette obligation forcée, de facultative qu'elle était, par la charge pécuniaire imposée aux collectivités de supporter ou tout ou partie des frais occasionnés par leurs malades indigents, d'autre part, en exigeant que les différents groupes de la Nation vinssent concourir, dans une proportion déterminée, aux dépenses du traitement de ces malades.

En même temps qu'il adoptait le grand principe de 1793 et de 1848, qu'il en consacrait la formule, qu'il édictait, au nom

de la solidarité et dans l'intérêt national, l'obligation pour les collectivités d'assumer la charge pécuniaire des secours, de procurer des soins à leurs malades indigents et qu'il donnait aux collectivités débitrices la possibilité de faire face à leurs obligations en mettant en jeu la solidarité nationale, le législateur de 1893 s'affranchissait des erreurs du passé et synthétisait dans une organisation nouvelle les règles les plus propres à assurer l'entière et stricte observation du devoir social d'Assistance. Par la latitude donnée à ce devoir social par la Révolution, l'Assistance avait été, nous l'avons vu, inexécutable dans la pratique; grâce aux indications fournies par le Conseil Supérieur et le Congrès International de 1889, grâce aux dispositions prises par la loi de 1893, des limites plus étroites lui furent désormais assignées. (1)

Avec la loi de 1893, l'idée de l'assistance nationale est abandonnée, celle-ci devient essentiellement communale (2) pour

(1) Nous laissons tout à fait en dehors de nos raisonnements l'assistance officielle par le travail dont on fit, en 1791 et en 1848, la fâcheuse expérience « Vous n'avez pas vu les ateliers nationaux, disait Jules Simon le « 15 décembre 1895 à l'Assemblée générale des Œuvres par le travail, il faut « savoir ce que c'était ; il faut y être allé et avoir vu ces monceaux de sable « placés sur un coin du Champ de Mars, cette escouade à laquelle on « donnait des brouettes..... Les hommes n'étaient pas passionnés pour « ce travail là, d'autant plus qu'ils savaient que, quand le sable de droite « aurait été porté à gauche, ou bien on leur supprimerait leurs trente sous, « ou bien on leur donnerait de nouveau trente sous pour prendre le sable « qui était à gauche et le porter à droite, alors ils s'asseyaient sur leur brouette et regardaient les passants. » On reconnait aujourd'hui que l'assistance par le travail ne peut faire l'objet d'une organisation administrative. Le Congrès International d'assistance publique, tenu à Paris, en 1900, à l'occasion de l'Exposition Universelle, avait posé cette question : Du caractère, des œuvres d'assistance par le travail ; ne sont-elles pas par essence des œuvres d'initiative privée? D'après un rapport très étudié, présenté au Congrès, par M. O. Marais, ancien Bâtonnier et Président de l'assistance par le travail de Rouen, l'affirmative ne paraît pas douteuse. Nous renvoyons le lecteur à ce document intéressant.

(2) La loi du 24 Vendémiaire, An II, avait bien tenté, par son article 18, de fonder l'Assistance médicale gratuite à domicile et à l'Hôpital telle qu'elle se pratique aujourd'hui, en prescrivant que « tout malade

le choix des indigents, la distribution des secours et une partie de la dépense. Enfin, la centralisation à outrance préconisée par la Révolution disparaît pour faire place à une sorte de décentralisation législative : à la dette nationale est substituée la dette communale et départementale, au département est confiée la réglementation du nouveau service public dont il doit assurer la marche régulière et régler les détails de fonctionnement ; à l'État incombe la surveillance et le contrôle de l'organisation.

Il convient d'ajouter que, sous l'empire de la nouvelle loi, la collectivité débitrice de l'Assistance est celle du domicile de secours, que, par conséquent, la famille communale n'est tenue qu'à l'égard de ses ressortissants, qu'il est institué dans chaque commune un bureau d'assistance chargé de gérer le patrimoine des pauvres et de donner son avis sur l'opportunité de la délivrance des secours et de procéder à la première désignation des personnes appelées à figurer sur les listes des assistés, que ces listes sont essentiellement communales, que toute personne privée de ressources pourvue du domicile de secours communal a le droit de faire constater son indigence et de demander son inscription sur ces listes, qu'une Commission cantonale d'appel juge souverainement les réclamations qui lui sont adressées contre les inscriptions et les radiations abusives, que les communes sont autorisées à se réunir en Syndicat en vue de faciliter l'accomplissement de leur devoir social d'Assistance et que, certaines d'entre elles qui pourront justifier, remplir d'une manière complète ce devoir, obtiendront leur autonomie dans les conditions déterminées par l'article 35 de la loi.

Cette étroite réglementation tendait à mettre l'Assistance à la portée de tous ceux qui étaient en mesure de la réclamer. Ce fut l'honneur de la troisième République d'avoir réalisé une

« domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources, sera secouru à son « domicile de fait ou dans l'Hospice le plus voisin » mais cette disposition ne reçut pas d'application à défaut de ressources prévues pour son fonctionnement.

si importante réforme dont le besoin se faisait vivement sentir, qui était instamment réclamée par l'opinion publique, et que plusieurs nations européennes avaient déjà introduite dans leur législation. Il appartenait à un régime soucieux de sauvegarder les intérêts des classes laborieuses et pauvres, interprète fidèle de la volonté nationale dont il est lui-même l'expression, de mettre un terme aux incertitudes passées et de fixer une institution qui semblait parvenue au terme de son évolution.

*
* *

La loi du 15 juillet 1893 fut le couronnement de l'œuvre à laquelle s'étaient voués tant de philanthropes et d'éminents esprits, mais, ce qui la distingue de ses devancières, ce qui en fait une loi essentiellement réformatrice, c'est le principe qu'elle contient de l'obligation pour les collectivités d'assurer pécuniairement les secours à leurs malades privés de ressources, obligation qui les contraint de recourir à l'impôt quand les ressources ordinaires affectées à cette dépense deviennent insuffisantes. L'obligation légale appuyée sur la solidarité des trois collectivités, commune, département, État, qui se traduit par leur participation pécuniaire aux charges d'Assistance, constitue donc, en définitive, l'élément nouveau introduit dans la loi du 15 juillet 1893, les autres mesures édictées par le législateur, ne sont que l'accessoire de cette obligation légale qu'elle concourent à faire appliquer.

Traiter le principe de l'obligation en matière d'Assistance médicale gratuite, conduit donc à examiner toutes les parties de ce service public. C'est pourquoi, avant d'aborder notre étude sur la nature et l'étendue de l'obligation imposée aux collectivités et sur les recours contentieux en matière d'Assistance, nous commencerons par décrire son organisation. Néanmoins, quel que soit notre désir d'entrer à cet égard dans des développements assez importants, nous devrons nécessairement les réduire pour nous attacher de préférence aux dissertations juridiques portant sur le domicile de secours, sur la nature et l'étendue du principe de l'obligation

légale, sur la nature du droit à l'Assistance conféré par la loi de 1893 à l'individu privé de ressources et sur les recours de toute nature ouverts soit en faveur de ce dernier, soit en faveur des collectivités débitrices des secours, soit en faveur des hôpitaux. Il nous a paru, en effet, que l'étude de ces différentes questions se rattache plus directement au sujet que nous nous proposons de traiter et qu'elle offrira plus d'intérêt pour le lecteur.

Les collectivités sont légalement obligées d'allouer des secours médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers à leurs ressortissants. Quels sont ces ressortissants ? Et dans quelle limite faut-il entendre l'accomplissement de ce devoir social d'Assistance ? D'autre part, à toute obligation, dit-on, correspond un droit. La proposition sera-t-elle exacte à l'égard de l'individu privé de ressources ? Ce dernier possède-t-il un droit corrélatif à l'obligation de la collectivité qu'il soit fondé à faire valoir contre-elle ? ou bien faut-il apprécier que ce droit corrélatif appartient, en réalité, à la collectivité elle-même comme contre partie de l'obligation légale et des charges qui en résultent ? Enfin, quels sont les recours ouverts en matière d'Assistance médicale gratuite comme conséquence du principe de l'obligation inscrite dans la loi de 1893 ? Telles sont les questions qui feront l'objet de nos plus importants développements.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

Introduction à l'étude du principe d'obligation et des recours en matière d'Assistance médicale gratuite.

L'objet de ce travail est spécialement l'étude de l'obligation légale et des recours en matière d'Assistance médicale gratuite, d'après la loi du 15 Juillet 1893, mais il est impossible d'aborder cette étude sans rappeler, au préalable, les règles essentielles de l'organisation du service.

Nous allons donc entreprendre cet exposé dans la présente introduction ainsi divisée : 1° Des individus auxquels s'adresse le service de l'Assistance médicale ; 2° Du domicile de secours destiné à rattacher ces individus aux collectivités débitrices des secours envers eux ; 3° De l'organisation technique du service ; 4° Du régime financier.

CHAPITRE Ier

Des Individus auxquels s'adresse le service de l'Assistance médicale.

SECTION I. — Aptitudes au secours de l'assistance.

Pour être admis à bénéficier des dispositions de la loi du 15 Juillet 1893, il faut être Français, malade et privé de

ressources. Si l'une de ces trois conditions à l'obtention des secours vient à manquer, l'Assistance ne peut-être accordée.

I. — *Il faut être Français...* Les personnes seules qui posséderont cette nationalité seront fondées à réclamer les secours de l'Assistance médicale gratuite auxquels les étrangers n'auront pas le droit de prétendre, à moins que le Gouvernement n'ait passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine :

Les étrangers malades, dit le dernier paragraphe de l'article premier, privés de ressources seront assimilés aux Français, toutes les fois que le Gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine.

Or, aucun traité de cette nature n'a encore vu le jour, de telle sorte qu'à l'heure actuelle la prohibition édictée par l'article premier de la loi de 1893 ne comporte aucune exception. L'Assistance médicale gratuite est donc une loi absolument nationale qui ne confère aucun droit aux secours à l'étranger privé de ressources, atteint par la maladie sur notre territoire.

Mais si la loi de 1893 exclut formellement du bénéfice des secours qu'elle accorde l'indigent étranger, celui-ci ne puise-t-il pas dans d'autres dispositions de la législation existante une sorte de droit à l'Assistance qui lui assure la délivrance des secours médico-pharmaceutiques et hospitaliers en cas de maladie ? Nous verrons dans la deuxième section de ce chapitre que les secours de l'Assistance médicale gratuite sont donnés sous une double forme : à domicile et à l'hôpital. Aucune loi antérieure à celle de 1893 n'a réglementé l'admission des étrangers aux secours à domicile, et lorsque ceux-ci dans les villes où ils tombent malades reçoivent des soins médicaux et pharmaceutiques, ils les reçoivent à titre purement gracieux, sans que la collectivité assistante soit, le moins du monde, obligée de les délivrer. Les bureaux de bienfaisance des villes insèrent parfois dans leurs règlements sur le service intérieur des clauses en faveur des étrangers et les comprennent généreusement dans les personnes appelées à profiter éventuellement de leurs libéralités. Lorsqu'il en est

ainsi, les étrangers se trouvent dans une situation privilégiée à laquelle ils ne peuvent légalement prétendre. D'ailleurs, les bureaux de bienfaisance qui montrent ces sentiments charitables sont l'exception et le plus souvent les malheureux étrangers se voient refuser l'Assistance à domicile par les établissements publics que nous venons de citer. Quant à l'Assistance hospitalière, on avait paru la leur accorder sans réticences depuis 1863 jusqu'en 1897 et sur le même pied qu'aux malades français, en vertu de l'article premier de la loi du 7 Août 1851. Mais le 25 Février 1897, le Conseil d'Etat consulté par le Ministre de l'Intérieur, ayant émis l'avis que l'article premier de la loi du 7 Août 1851 ne saurait s'appliquer qu'aux français malades, sauf le cas de réciprocité, il en est résulté que l'Assistance hospitalière, autrefois obligatoire à leur égard, est devenue facultative et que les malades étrangers ne sont plus assurés d'obtenir les soins hospitaliers nécessaires en cas de maladie. Il serait prématuré d'entrer, au sujet de cette modification apportée aux règles antérieurement en vigueur dans de plus amples développements, ceux-ci trouveront leur place plus loin quand nous examinerons l'obligation des hôpitaux vis-à-vis des nationaux étrangers tombés malades dans la commune où ces établissements sont installés.

Cette situation très défavorable aux étrangers n'a pas laissé de causer de sérieuses préoccupations à tous ceux qui sont pénétrés d'un véritable esprit philanthropique et qui recherchent des solutions répondant à leurs sentiments d'humanité. La bienfaisance n'a point de frontières : telle est la magnifique devise dont ils s'inspirent pour désapprouver l'exclusion dont les étrangers paraissent être aujourd'hui l'objet dans notre pays. Ils pensent aussi qu'il n'est point conforme à l'équité de refuser à l'étranger qui est établi sur notre territoire, qui y apporte son activité, son travail et ses capacités dont, en somme, nous profitons, de lui refuser l'aide qu'il réclame en cas de maladie. La France bienfaisante, jadis si accueillante à l'étranger, si fraternellement compatissante aux misères humaines, renierait-elle ses vieilles traditions et resterait-elle sourde désormais aux appels adressés à son cœur généreux ?

On a cherché le moyen de résoudre ce problème inquiétant. Le Congrès international d'Assistance tenu à Genève en 1896 en a examiné avec soin tous les éléments. D'intéressants rapports ont été présentés à cette Assemblée parmi lesquels fut très remarqué celui de M. le Docteur Drouineau, Inspecteur général de l'Assistance publique. Après avoir évalué le nombre des étrangers qui résident en France, celui des Français qui, par contre, résident dans les pays étrangers, analysé les conventions diverses intervenues entre les différents Etats et avoir établi une comparaison entre les systèmes d'Assistance qu'ils ont appliqués en vue de la possibilité d'un traité d'Assistance réciproque, M. Drouineau préconise l'idée de remettre l'Assistance des étrangers en France, à l'initiative privée.

Sur les conclusions de ce rapport s'engagea au sein du Congrès un important débat qui se termina par le vote de la proposition suivante :

1° En dehors des cas particuliers relatifs aux marins délaissés, aux aliénés, aux enfants abandonnés, les États n'ont pas à intervenir par voie d'entente internationale ou de conventions pour assurer l'assistance aux étrangers ; 2° En chaque pays, les gouvernements doivent favoriser la création de Sociétés de bienfaisance qui auraient pour mission de subvenir à cette Assistance avec les ressources qui lui viendront de l'initiative privée et des subventions de leurs pays ; 3° Des règlements spéciaux devront déterminer aussitôt leur création et leur mise en œuvre, la nature des rapports devant exister d'une part entre ces sociétés et les représentants officiels de leur nation, de l'autre, entre ces sociétés et les autorités administratives du pays où elles exercent leur action.

Nous craindrions, en poursuivant cette étude, de nous laisser entraîner au-delà des limites que nous nous sommes assignées. La résolution du Congrès de Genève nous paraît conçue dans un esprit excellent et en même temps très pratique. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres, et d'un projet à sa réalisation. Nous devons souhaiter ardemment que des mesures soient prises sans trop de retard pour remédier aux imperfections que contiennent à ce point de vue nos services d'Assistance. En attendant, il serait très désirable que

chacun consentit à apporter à cette œuvre humanitaire son tribut de bonne volonté : les bureaux de bienfaisance en admettant les étrangers aux secours à domicile quand leurs ressources le leur permettent, les hôpitaux en admettant tout au moins dans ces conditions les malades étrangers atteints d'affections aiguës ou les blessés, l'Administration Préfectorale en stimulant le zèle charitable et la bienfaisance facultative des établissements publics d'assistance.

II. — *Il faut être malade.* On se rappelle le principe admis par le Congrès international d'Assistance, tenu à Paris en 1889 : « L'Assistance publique est due à ceux qui se trouvent tem- « porairement ou définitivement dans l'impossibilité physi- « que de pourvoir aux nécessités de la vie. » Ceux qui se trouvent dans cette impossibilité sont : les enfants, les aliénés, les malades curables, les malades incurables, les infirmes, les vieillards. Il existe déjà un service public des enfants assistés, un autre des aliénés, celui qui fut créé par la loi du 15 Juillet 1893 concerne seulement les malades curables. Aucun service public d'Assistance obligatoire en faveur des vieillards, des infirmes et des malades incurables n'a encore été organisé. Quand cette création sera réalisée, le programme élaboré par le Congrès de 1889 aura été complètement rempli, sauf les modifications à faire subir aux services déjà en vigueur des enfants assistés et des aliénés.

Quels sont les malades rangés dans la catégorie des malades curables ? Ce sont, d'après la circulaire du 18 Mai 1894, ceux qui pourraient être admis dans un hôpital, mais ne seraient pas reçus dans un hospice, savoir : Les personnes atteintes de maladies aiguës dont la durée, sauf complication, n'excède pas une quarantaine de jours, ou celles atteintes de maladies contagieuses, les blessés, et même les malades chroniques.

Le chronique ne doit pas être confondu avec l'incurable.

Il y a une grande utilité à essayer de définir ces deux termes, dit M. Henri Monod dans son rapport sur l'exécution du service en 1895. Le chronique est un malade d'hôpital, et, par suite, un malade au sens de la loi du 15 Juillet 1893, attendu que son état se modifie cons-

tamment, qu'il est exposé à des accidents aigus, enfin qu'il peut guérir, bien que dans l'état actuel de la science, il soit généralement considéré comme peu susceptible de recouvrer la santé.

L'incurable est l'individu atteint de lésions persistantes, d'infirmités indélébiles, constituant des obstacles absolus au retour à l'état de santé qui a précédé la maladie, mais n'étant pas incompatibles avec un état de santé relatif. Le plus souvent, l'art médical ne peut rien pour le soulager ; en tous cas, on ne saurait invoquer en sa faveur le bénéfice de l'Assistance obligatoire. (Fasc. 55 du Conseil supérieur p. 192).

Les femmes en couches sont assimilées à des malades ordinaires par la loi elle-même. Elles seront donc traitées au titre de l'Assistance médicale gratuite dans les maternités. Par contre, seront exclus du bénéfice de la loi du 15 Juillet 1893, en tant que tels, les vieillards, les infirmes et les malades incurables ; étant atteints d'affections inguérissables, leur place est dans un hospice non dans un hôpital. Toutefois si, en même temps, ces malades viennent à être affligés d'autres affections curables, ils seront admis au bénéfice des secours gratuits obligatoires.

Dans plusieurs départements, on s'est demandé s'il convenait de comprendre dans la catégorie des malades appelés à bénéficier de la loi du 15 Juillet 1893 les enfants rachitiques et scrofuleux ainsi que les malades atteints de tuberculose pulmonaire. L'affirmation n'est pas douteuse ; l'obligation pour les collectivités de procurer aux enfants rachitiques et scrofuleux privés de ressources ainsi qu'aux malades tuberculeux un traitement approprié à leur état est comprise dans l'obligation générale de la loi du 15 Juillet 1893. En ce qui concerne les enfants rachitiques et scrofuleux, l'Académie de Médecine, dont l'avis avait été demandé par le Ministère de l'Intérieur, a déclaré dans sa séance du 28 Juin 1898 qu'il est des cas, spécialement des cas de rachitisme et de scrofule chez les jeunes enfants, où le traitement indiqué est le séjour au bord de la mer. D'autre part, la science médicale moderne préconise le traitement des tuberculeux dans des sanatoria spéciaux en raison des résultats merveilleux obtenus par des cures dans ces établissements. Pour que l'obligation incombant à la collectivité vis-à-vis de ces malades soit remplie, il importe que chaque département soit rattaché à des hôpitaux

marins et à des sanatoria de tuberculeux et que l'admission de ces malades soit assurée par l'ouverture au budget d'un crédit illimité, c'est-à-dire que les dépenses afférentes au traitement de ces malades soient incorporées dans les dépenses générales du service. C'est évidemment le moyen le plus efficace de venir en aide à ces malheureux, aussi la plupart des Départements ont-ils fini par céder aux instances du Ministère qui leur recommandait à chaque occasion de ne point négliger ces malades si dignes d'intérêt et de compassion. Quand l'affection dont souffrent les malades tuberculeux est légère et qu'elle ne nécessite pas un traitement énergique dans un hôpital, on la soigne à domicile, comme nous le dirons bientôt.

Enfin, les enfants assistés, quand ils tombent malades, ne sont pas soignés par le service de l'Assistance médicale gratuite mais par le service dont ils font partie.

III. — *Il faut être privé de ressources.* Nous ne saurions mieux faire, pour bien préciser le sens qui s'attache à cette expression, que de reproduire les explications fournies sur ce point par M. Henri Monod dans son rapport sur l'exécution du service en 1895 (fascicule du Conseil supérieur N° 55 p. 118).

L'Article 1er de la loi de 1893, dit-il, en empruntant à la loi de 1851 l'expression « *privé de ressources* » a évidemment entendu assurer le bénéfice de l'Assistance médicale non-seulement aux « malades indigents » qui représentent « la partie de l'espèce humaine la plus à plaindre » mais à une catégorie plus large de personnes, aux nécessiteux, dont la détermination est parfois malaisée. La privation de ressources justifiant l'admission aux secours publics est la situation précaire d'un individu qui, pouvant se passer de l'Assistance, en temps ordinaire, sera dans l'impossibilité, le jour où il sera atteint par la maladie, de payer un médecin et les remèdes nécessaires. Cette situation n'est pas celle de toute personne qui ne possède point d'avances d'argent ; un ouvrier qui, sans faire d'économies, vit largement au jour le jour ne se trouvera pas en état de dénûment lorsqu'il sera arrêté dans son activité de travailleur, car l'existence d'un certain crédit, la possibilité de s'acquitter peu à peu, lorsqu'il sera rendu à la santé, des dettes contractées durant sa maladie équivalent chez lui au produit de l'épargne qui permettrait à un autre de payer comptant.

Montesquieu avant d'affirmer le devoir de l'Etat vis-à-vis des citoyens

pauvres, a eu le soin de mettre le lecteur en garde contre l'extension abusive des secours. Il dit, en effet, en tête de son chapitre sur les hôpitaux généraux : « Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas. Celui qui n'a aucun bien et qui travaille est aussi à son aise que celui qui a dix arpents de terre en propre et qui doit les travailler pour subsister », et il ajoute immédiatement, afin d'éviter de donner à ces restrictions une portée exagérée : « Dans les pays de commerce, où beaucoup de gens n'ont que leur art, l'Etat est souvent obligé de pourvoir aux besoins des vieillards, des malades et des orphelins. »

La Rochefoucauld-Liancourt exprima la même idée dans les termes suivants : « C'est cette pauvreté sans ressources, cette pauvreté, si l'on peut le dire, nécessaire, que la nation doit secourir par tous les moyens que les besoins exigeront. »

De cette citation il faut retenir que l'individu privé de ressources ne sera pas nécessairement un indigent au sens généralement attaché à cette expression. Le législateur de 1893 n'a pas voulu restreindre le nombre des bénéficiaires des secours gratuits, mais plutôt accorder ces secours de la façon la plus large et la plus généreuse.

Le sens de l'expression « privé de ressources » dont s'est servi le législateur, ayant été ainsi précisé, nous continuerons à lui donner le terme « *indigent* » pour synonyme quand nous aurons à parler des bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1893.

SECTION II. — Sous quelles formes les personnes appelées a bénéficier de la loi du 15 juillat 1893 reçoivent-elles les secours ?

Les secours de l'Assistance ne se donnent pas sous une forme unique, mais sous deux formes distinctes : à domicile ou à l'hôpital.

L'Assistance à domicile comporte les soins donnés par le médecin du service au domicile du malade et la fourniture des médicaments, quelquefois même certaines opérations chirurgicales peu compliquées. L'Assistance hospitalière

comporte l'hospitalisation du malade dans un établissement désigné à cet effet par le Conseil général. Toutes les préférences du législateur de 1893 sont pour l'Assistance à domicile; on ne doit recourir à l'autre que lorsque la première est insuffisante ainsi qu'il résulte des articles 1er et 3 de la loi.

Art. 1er. — *Tout Français malade, privé de ressources reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier...*

Art. 3. — ...

Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certifical d'admission à l'hôpital.

L'Assistance à domicile est la règle générale; l'Assistance hospitalière est l'exception à laquelle on a recours quand on ne peut s'en dispenser. La science philanthropique moderne, le législateur, les assemblées délibérantes penchent manifestement pour l'Assistance à domicile qu'elles préconisent de tout leur pouvoir en raison des avantages économiques, moraux et financiers qu'elle procure. Déjà dans le remarquable rapport qu'il présenta à la Chambre des Députés sur le projet qui devint la loi du 15 Juillet 1893, M. Emile REY exprima cette opinion qu'il fit partager à l'Assemblée. Depuis, d'autres propositions ont été déposées qui sont basées sur la même idée, nous voulons parler de celles qui ont pour objet l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux malades incurables et l'Assistance aux enfants de familles indigentes. La loi de Finances du 29 Mars 1897, art. 43, permet, en ce moment, de donner l'Assistance à domicile à des vieillards, à des infirmes et à des incurables par l'attribution de pensions annuelles prélevées sur les budgets départementaux et communaux,

l'Etat participe à cette dépense par une subvention. Ces vieillards, au lieu d'être relégués dans des hospices, vivent chez eux ou sont pris en pension dans des familles auxquelles ils remettent pour prix de leur hospitalité le montant de la pension qui leur est allouée par la collectivité.

Espérons qu'on ne s'arrêtera pas en si beau chemin. Dans certains milieux favorisés on parle de créer une Assistance en faveur des convalescents qui, après un séjour plus ou moins prolongé à l'hôpital, seraient placés dans des familles où ils complèteraient leur guérison. Il est surtout question d'appliquer ce traitement à domicile aux tuberculeux, encore peu gravement atteints, que l'on a la déplorable habitude d'enfermer dans les hôpitaux où ils sont une cause d'encombrement et de dangers. Quand leur état de santé n'exige pas leur internement dans un hôpital spécial, pourquoi ne leur procurerait-on pas l'Assistance familiale, sauf à les diriger, si le mal empirait, sur des établissements où leur terrible affection soit exclusivement traitée ?

A cette manière d'agir, les intéressés d'abord, la morale ensuite et les finances publiques trouveraient leur compte. La journée moyenne d'hôpital varie entre 1 fr. 50 et 2 francs ; on peut juger de la dépense qu'il faudrait engager s'il était nécessaire de traiter tous les malades de l'Assistance à l'hôpital, les budgets des collectivités n'y suffiraient pas et la loi de 1893 serait bientôt une cause de ruine publique ; elle deviendrait inapplicable. Par le traitement à domicile des frais considérables sont évités, ce qui permet non-seulement de ménager le bien commun mais encore de secourir un plus grand nombre de personnes. En second lieu la promiscuité inévitable dans tout hôpital est peu favorable à une guérison rapide. Sans doute, il est des établissements installés avec le dernier confort moderne qui classent leurs malades par catégories, qui isolent avec soin les contagieux des blessés et des fiévreux, mais ces dispositions sont rarement prises et là où elles existent, on ne peut les considérer que comme une garantie relative : « La guérison est plus rare à l'hôpital qu'à domi-« cile, disait M. Emile Rey dans son rapport. Rien ne remplace « l'air pur de la campagne et l'isolement, et, malgré les progrès

« accomplis, toutes les précautions antiseptiques ne feront « jamais disparaître les inconvénients de l'air confiné ».

Ajoutons que nos populations rurales ont toujours eu beaucoup d'aversion pour l'hôpital ; c'est avec un sentiment de répugnance non dissimulé que l'assisté consent à s'y laisser conduire. Que peut-on attendre d'un traitement opéré dans de pareilles conditions ? Quand le moral est affecté, le physique risque bien de dépérir. Dans tous les cas, l'assisté préfère rester dans son milieu et y soigner l'affection dont il est atteint. Là, il est entouré des siens, il conserve ses habitudes, son genre de vie et les soins qu'il reçoit des membres de sa famille ou de ses amis lui sont plus salutaires en même temps qu'ils contribuent à resserrer les liens de solidarité qui les unissent les uns aux autres (1).

L'hôpital, cependant, constitue un rouage indispensable dans tout système d'Assistance organisée car il est certaines affections d'une gravité telle qu'elles ne sauraient être soignées en dehors de ces établissements qui généralement disposent seuls de moyens thérapeutiques assez puissants pour amener la guérison. Nous verrons bientôt comment la loi du 15 Juillet 1893 entend l'hospitalisation des malades assistés.

---

(1) En 1790 LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT exprimait déjà ses préférences pour l'Assistance à domicile : « Il en est qui, sans en être en état « de se faire soigner chez eux, ont pourtant une demeure et une famille. . . « Les vrais principes de la bienfaisance, la véritable politique, nous dirons « même l'économie si l'on pouvait ajouter cette considération à toutes les « autres, exigent qu'ils soient secourus chez eux et confiés aux soins de « leur famille. Ce système de secours remplit ainsi plusieurs intérêts « précieux à servir. D'abord plus grand sera le nombre de malades soignés « à domicile, moins il faudra d'hôpitaux et moins il faudra surtout de « grands hôpitaux. Les partisans de ces établissements sentent même « l'impossibilité d'en former dans les campagnes ; c'est d'ailleurs par les « soins mutuels que l'esprit de famille se conserve, que les liens naturels « se resserrent ».

CHAPITRE II

Du domicile de secours destiné à rattacher les individus secourus aux collectivités débitrices de l'assistance envers eux.

SECTION I. — Notions générales sur le domicile de secours.

Sous un régime d'Assistance obligatoire, un intérêt majeur s'attache à ce que le domicile de secours de l'indigent soit déterminé avec une parfaite exactitude, car l'obligation de la collectivité débitrice se traduit par une charge pécuniaire qu'elle doit supporter. Aussi, la loi du 15 Juillet 1893 contient-elle une série de dispositions sur cet objet qu'elle a spécialement réglementé suivant des principes nouveaux.

D'après la définition qu'en a donnée, dans son article premier du titre V, la loi du 24 Vendémiaire an II, la seule qui avant la loi du 15 Juillet 1893 ait édicté des règles sur cette matière, le domicile de secours serait « *le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics* ». Par cette définition, se trouve, on le voit, en quelque sorte consacré le droit individuel de l'homme nécessiteux aux secours publics. Or ce droit est, comme nous le verrons plus loin, très contestable. D'autre part, elle s'applique seulement à l'homme nécessiteux, alors que la loi de 1893 ne comporte pas cette restriction (1). La loi du 15 Juillet 1893 n'a point donné une définition du domicile de secours qui puisse être

(1) La définition du domicile de secours contenue au texte de la loi du 24 Vendémiaire an II ne pouvait, en outre, convenir à la loi du 15 Juillet 1893 parce que l'une et l'autre de ces lois reposent sur des bases dissemblables. La loi de vendémiaire an II, consacre l'Assistance par l'Etat, tandis que la loi du 15 Juillet 1893 consacre l'Assistance à base d'organisation communale.

opposée à celle contenue dans la loi du 24 Vendémiaire an II, mais elle paraît clairement se dégager de l'ensemble de ses prescriptions. Sous le régime de l'obligation légale édictée par la loi de 1893, *le domicile de secours serait le lieu où l'individu privé de ressources doit recevoir les secours de l'Assistance, après la reconnaissance officielle de sa situation précaire.* Les explications que nous produirons dans notre chapitre relatif à l'étendue de l'obligation incombant à la collectivité seront de nature à justifier cette définition que nous estimons préférable à celle de la loi de vendémiaire et, dans tous les cas, plus conforme à l'esprit de la loi de 1893.

Ce lieu où l'indigent devra recevoir les secours de l'Assistance, correspond à l'unité sociale qui devra assumer la charge pécuniaire des secours.

Plus les règles édictées sur le domicile de secours par le législateur seront précises et claires, moins nombreuses surgiront les difficultés relatives à la répartition des charges de cette Assistance obligatoire. Sous un régime d'Assistance facultative, comme l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux malades incurables, la détermination du domicile de secours n'offre pas le même intérêt, puisque l'allocation des secours gratuits à cette catégorie de malades ne se produit que librement et spontanément et puisque, à raison de cette allocation, la collectivité du domicile ne saurait être astreinte par aucun moyen à prendre en charge les frais de traitement.

Est-il nécessaire d'ajouter que le domicile de secours possède une réglementation bien à part qui le distingue complètement du domicile civil? Le domicile de secours repose sur des principes inapplicables au domicile civil et inversement, celui-ci est régi par la loi civile (articles 102 à 111) (1), il est une

(1) Les commentaires de ces articles et en général une discussion approfondie de la législation sur le domicile civil ont été présentés par les auteurs modernes qui ont écrit des traités généraux de droit civil. (V. Aubry et Rau : cours de Droit Civil Français T. 1 chap. 7 § 141 et suivants. Laurent : principes de Droit civil T. 2 numéros 64 et suivants. Demante et Colmet de Santerre : cours analytique de C. C. T. I numéros 127 et suivants. Baudry-Lecantinerie : précis de Droit civil T. I numéros 297 et suiv.)

institution de droit privé et susceptible d'être seulement invoqué entre particuliers ; le domicile de secours a, de son côté, ses règles propres, indépendantes des précédentes (1), il s'applique plus spécialement aux rapports existants entre les individus et les collectivités dont ils dépendent. Et tandis que les difficultés relatives au domicile civil sont, en général, soumises aux tribunaux judiciaires, celles qui sont soulevées à propos de la détermination du domicile de secours sont portées devant les tribunaux administratifs. Le domicile de secours est une institution de droit administratif. En somme, le domicile de secours est à la législation charitable ce que le domicile civil est au droit privé, ce que le domicile politique est au droit électoral.

SECTION II. — Règles du domicile de secours édictées par la loi du 24 vendémiaire an II.

Nous n'aurions pas à parler des dispositions contenues dans la loi de vendémiaire, s'il n'était intéressant de les rapprocher de celles édictées par la loi du 15 juillet 1893. Le parallèle que nous établirons entr'elles nous permettra de mieux dégager les principes nouveaux inscrits dans la loi d'Assistance médicale gratuite.

D'après la loi de vendémiaire, le domicile de secours s'acquiert : 1° Par la naissance ; 2° par le séjour ; 3° par le fait seul de la résidence.

L'article 2 porte que *le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours*, et l'article 3 ajoute que *pour les enfants le lieu de la naissance est le domicile habituel de la mère*. Qu'entend-on par domicile habituel de la mère ? La résidence ordinaire et actuelle de la mère, abstraction faite du point de

(1) Sous l'empire de la loi de vendémiaire an II, il a été en plusieurs circonstances décidé par la jurisprudence qu'il n'existait aucune corrélation, aucun lien entre le domicile de secours et le domicile civil.

savoir si le domicile de secours y est attaché. (1) Le plus souvent on a recours, pour déterminer cette résidence, aux règles inscrites dans les articles 102 et suivants du Code civil. Jusqu'à sa majorité, l'enfant conservera le domicile de secours de sa naissance. Même après sa majorité, il aura ce domicile s'il n'en a pas acquis d'autre par le séjour.

Pour acquérir le domicile de secours par le séjour, il faudra que ce séjour ait une durée d'un an dans la commune ; il est constitué légalement par l'inscription du domicilié au Greffe de la municipalité (art. 5). Les résidences fortuites ne confèrent pas le domicile : un militaire en garnison dans une ville, sa femme qui l'accompagne, le malade admis dans un hôpital ou le vieillard dans un hospice n'acquièrent pas le domicile, quelle que soit la durée de leur séjour. Le mariage ne procure à la femme le domicile de secours de son mari qu'après une résidence de 6 mois dans la commune. (Art. 13.)

La loi de vendémiaire n'admet pas qu'on puisse avoir un double domicile de secours ; tout citoyen conserve son dernier domicile de secours tant qu'il n'en a pas acquis un nouveau. D'où il suit : 1° Qu'il est impossible d'avoir le domicile dans deux communes différentes ; 2° Que l'indigent n'est jamais dépourvu de domicile. Cette loi n'étend pas aux étrangers le bénéfice de ses dispositions.

Le trait caractéristique de ce système consiste en ce que le domicile de secours est exclusivement attaché à l'individu. Qu'il s'agisse du mineur ou de la femme mariée, des membres d'une même famille ou de personnes isolées, le droit ou l'aptitude à recevoir les secours de l'Assistance découle d'un acte personnel : la naissance ou la durée du séjour ; les liens du sang ou ceux du mariage demeurent sans influence sur la détermination du domicile. Les plus bizarres conséquences

---

(1) Cp. Derouin, *Traité du domicile de secours*. N° 124 et les auteurs cités par lui.

découlent de ce système. On cite partout cet exemple d'une famille composée de trois personnes, le père, la mère et l'enfant qui ont chacun un domicile de secours différent. Le père, quand il s'est marié, était domicilié à Lyon, la mère à Paris ; après leur union, ils s'installent à Marseille où naît l'enfant avant que le père et la mère aient pu y acquérir leur domicile. Dans cette situation, le père et la mère ont conservé, conformément à la loi de vendémiaire, leur domicile antérieur (Lyon et Paris) tandis que l'enfant est domicilié au lieu de sa naissance, c'est-à-dire à Marseille. D'autres fois, c'est une commune qui est invitée à supporter les dépenses occasionnées par l'Assistance d'une personne dont on ignore même l'existence dans le pays : il s'agit d'un indigent nomade qui est né, au hasard des circonstances, dans cette commune, que sa vie errante a empêché de se fixer ailleurs et qui a conservé son domicile de secours au lieu de sa naissance ! Il serait aisé de multiplier les exemples de ces anomalies, mais le détail fatiguerait sans utilité.

SECTION III. — Règles édictées par la loi du 15 juillet 1893.

Le législateur de 1893 ne tomba pas dans ces errements répréhensibles, il s'efforça de concilier, dans une sage mesure, tous les intérêts et d'assurer une équitable répartition des charges qui allaient peser sur les diverses communautés territoriales.

La réglementation nouvelle qu'elle édicta ne fut pas, cependant, créée de toutes pièces et quelques-uns de ses éléments furent recueillis dans la loi de vendémiaire. C'est ainsi que le droit de posséder un domicile de secours fut réservé à nos nationaux, à l'exclusion des étrangers résidant en France, et que fut respecté le principe d'après lequel l'indigent français ne peut, en aucun temps, être dépourvu de ce domicile. Furent également maintenues par le législateur de 1893, les deux formes acquisitives du domicile de secours : la résidence et la naissance que l'on présenta, néanmoins, sous un aspect quelque peu différent de ce qu'il était avec la loi de vendémiaire.

Quant aux innovations, elles peuvent être ramenées à deux

principales. La première est constituée par l'adjonction aux deux éléments dont nous venons de parler, d'un troisième qui a pour effet d'enlever au domicile de secours ce caractère personnel que nous lui avons reconnu, en permettant de l'acquérir par les liens de la famille : la filiation et le mariage. La seconde consiste dans la création du domicile de secours départemental qui assure une plus équitable répartition des charges d'Assistance.

§ 1er. — *Comment s'acquiert et se perd le domicile de secours d'après la loi du 15 Juillet 1893.*

En suivant l'ordre adopté par l'art. 6 de la loi, le domicile de secours s'acquiert :

1° Par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par la filiation. — L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation ;

3° Par le mariage. — La femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation.

Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation.

1° *Par la résidence.* — On acquiert le domicile de secours par une résidence habituelle d'un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. D'où il suit que les personnes mineures ne sont point admises à acquérir leur domicile de secours par la résidence, elles devront attendre d'avoir atteint leur majorité ou d'avoir été émancipées pour pouvoir profiter de ce mode d'acquisition de domicile.

Deux autres conditions sont exigées de celui qui désire obtenir le domicile de secours de cette manière. Il faut que la résidence dans le lieu où sera acquis le domicile de secours ait une durée d'une année, qu'elle soit habituelle, et, qui plus est, volontaire.

De nombreuses objections ont été faites touchant la durée de la résidence et d'excellents esprits proposaient de la porter à deux ans. (1) Mais lors de la discussion de la loi on fit prévaloir l'opinion contraire et cette durée fut restreinte à un an dans le texte définitif (2). Dans la pratique, ce délai paraît un peu court et il arrive très souvent dans certaines communes que les secours de l'Assistance sont refusés à des indigents parce qu'on n'a pas eu le temps de les connaître ou parce que la commune résiste à l'idée de supporter des dépenses parfois onéreuses s'appliquant aux individus dont elle n'a retiré encore elle-même aucun profit. Les métayers, les gens à gage occupés aux travaux agricoles, appelés à changer fréquemment de maître et qui généralement ne louent leurs services que pour la durée d'une année, sont, notamment, l'objet de ces refus. Sur la seconde condition, la circulaire ministérielle du 18 Mai 1894, apporte quelques éclaircissements : « Le lieu de résidence, dit-elle, « n'est pas nécessairement, quoiqu'il soit le plus ordinai- « rement, le lieu du domicile légal (art. 102 et suiv. du

---

(1) Le projet du gouvernement portait une résidence de deux ans. La Commission de la Chambre chargée de se livrer aux premiers travaux sur le projet de loi a estimé que le délai d'un an suffisait. Les Conseils généraux consultés à cet égard en 1892 avaient paru peu disposés à accorder l'appui de leur lumières ; 44 répondirent à la question posée, parmi lesquels 14 seulement se montrèrent favorables au délai d'un an. Sur les conclusions du rapporteur de la Commission, la Chambre accepta la durée d'un an, conclusions qui ne furent pas combattues par le Gouvernement.
(Cp. sur ce point. Campagnole. Op. cit. Commentaires de l'art. 6, p. 119 et 120.)

(2) Voir les motifs qui ont amené le Parlement à adopter cette solution, le rapport présenté par M. Emile Rey, au nom de la commission, dans sa partie relative au domicile de secours (séance du 23 Janvier 1892. Journal Officiel Doc. Parl. de la Chambre des Députés, annexe n° 1899 p. 187.)

« Code civil), il suffit d'une résidence de fait, mais la loi « exige qu'elle soit habituelle, ce qui implique dans la « demeure un caractère de fixité. La législation électorale « qui réclame aussi pour l'inscription sur les listes des « conditions de résidence sous le nom de domicile réel, « et la jurisprudence à laquelle l'interprétation de ce terme « a donné lieu, permettront de résoudre la plupart des diffi- « cultés. »

Point n'est besoin, par conséquent, d'avoir le domicile civil dans une localité pour avoir le droit ou l'aptitude à y recevoir les secours de l'Assistance ; une simple résidence de fait est suffisante, mais encore faut-il qu'elle offre un certain caractère de continuité (1). A défaut de règles plus précises, impossibles, d'ailleurs, à concevoir en cette matière, on se refèrera à celles dont s'inspirent les tribunaux administratifs quand ils sont appelés à statuer sur les difficultés qui leur sont soumises, relatives au domicile politique. Dans les deux cas, la souveraine appréciation du juge tranchera les difficultés soulevées et résoudra les questions de savoir si dans telles conditions la résidence a été, en réalité, habituelle, comme une sorte d'établissement dans la localité ; si dans telle autre, au contraire, cette résidence a été interrompue par des absences assez fréquentes pour lui enlever le caractère de fixité qu'elle doit avoir.

La résidence ne doit pas être seulement habituelle. On exige aussi qu'elle soit volontaire, c'est-à-dire que les personnes qui l'invoquent soient venues habiter la localité avec l'intention de s'y fixer et que cette résidence ne soit ni fortuite, ni imposée par les circonstances. Sans doute la loi

---

(1) La loi du 24 Vendémiaire an II, art. 4 exige pour l'acquisition du domicile de secours un séjour d'un an dans la commune. D'après une circulaire du Préfet du Haut-Rhin du 17 Février 1842, le séjour exigé par la loi du 24 Vend. an 2 ne saurait être autre chose, suivant l'esprit de cette loi, que le fait d'une résidence réelle qui soumettant virtuellement le domicile aux charges locales, l'affilie en retour à la famille communale.

1893 s'est abstenue d'expressément rappeler cette condition, mais elle la contient implicitement en méconnaissant aux personnes en état de minorité l'aptitude à acquérir par la résidence leur domicile de secours. Elle a indiqué, par cette disposition, que la résidence acquisitive du domicile de secours ne s'obtient que si la personne intéressée est en situation de manifester par elle-même son libre choix. Sous le régime de la loi de vendémiaire qui, sur ce point, a servi de modèle à la loi du 15 Juillet 1893, cette doctrine était suivie, doctrine très rationnellement déduite des principes qui dominaient la matière. Le domicile de secours peut s'obtenir, avançait-on, par la résidence annale en considération de la participation actuelle du domicilié aux charges locales, mais si cette participation est incertaine ou simplement douteuse, il n'y a pas lieu d'accorder le bénéfice de ces dispositions à celui qui le réclame. C'est ainsi que l'indigent mineur, la femme mariée, le fonctionnaire (1) astreint à une résidence forcée, le militaire en activité de service, le malade hospitalisé dans un établissement situé hors de sa résidence, l'aliéné interné dans un asile, le malheureux admis dans un dépôt de mendicité, le prisonnier incarcéré dans une maison pénitentiaire ne sauraient invoquer la résidence acquisitive. Le délai d'un an ne pourra courir à leur profit que si les circonstances excluant de leur part la liberté du choix de séjour viennent à disparaître.

---

(1) La question de savoir si les fonctionnaires astreints à une résidence forcée sont aptes à acquérir par la résidence un domicile de secours n'a pas d'intérêt quand on admet qu'ils ne sont point appelés à bénéficier des dispositions de la loi du 15 Juillet 1893. Mais les auteurs qui professent l'opinion inverse discutent sur ce point. Les uns dans le sens de la négative, les autres, dans celui de l'affirmative. Nous inclinerons volontiers vers cette dernière solution que nous suggèrent les arguments suivants : Le fonctionnaire exerce son activité dans la sphère de sa résidence, les impôts prélevés sur chacun des membres de la collectivité au milieu de laquelle il exerce sa fonction pèsent aussi sur lui et bien qu'il n'ait pas fait un libre choix de sa résidence, il supporte une partie des charges publiques. Le droit électoral qui doit servir à solutionner toutes les difficultés auxquelles donnera lieu la recherche du domicile de secours confère le domicile aux fonctionnaires par le seul fait de leur nomination dans une commune.

Le domicile de secours acquis parr la résidence se perd :

1° Par l'absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité et à l'émancipation ;

2° Par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour ou par un traitement dans un établissement hospitalier, situé en-dehors du lieu habituel de résidence du malade, ce délai d'un an ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus. (Art. 7, loi du 15 Juillet 1893).

Sous l'empire de la loi de Vendémiaire an II, l'indigent, nous l'avons vu, conservait son domicile de secours communal ancien, jusqu'à l'acquisition d'un nouveau domicile; à défaut de ce nouveau domicile, l'ancien était tenu de délivrer les secours. Fréquemment, il fallait remonter jusqu'à la commune d'origine, l'indigent n'ayant pas acquis, depuis sa naissance, d'autre domicile. En d'autres termes, le domicile de secours était imprescriptible. La loi de 1893 n'est point entrée dans cette voie et, afin d'assurer une plus équitable répartition des charges d'Assistance entre les différentes collectivités appelées à concourir à cette œuvre bienfaisante, elle n'a point permis que le domicile de secours acquis par une résidence d'un an puisse sans cesse être invoqué. Elle a, en conséquence, édicté une sorte de déchéance de ce domicile dans le cas où l'indigent l'aurait abandonné depuis un an. Elle a établi une assimilation entre le cas d'acquisition de domicile et celui de la perte de ce même domicile et a décidé que si la résidence d'un an suffisait à conférer le domicile de secours, une absence ininterrompue de même durée devait aboutir au résultat inverse et priver de ce domicile. Il y a correspondance entre les dispositions de l'art. 7 et celles de l'art. 6 de la loi et de même que pour l'acquisition du domicile sont exigés la continuité de séjour d'un an et l'acte volontaire de fixation, de même pour la perte de ce domicile sont exigés une absence continue d'égale durée et l'acte volontaire d'abandon.

Dans un système d'Assistance à base d'obligation légale un triple principe domine la matière du domicile de secours : 1° Un indigent est assuré de ne jamais manquer de domicile ; 2° Ce domicile doit être cependant unique ; l'acquisition d'un nouveau domicile étant inséparable de la perte de l'ancien ; 3° Les collectivités obligées de délivrer les secours à l'indigent ne peuvent être tenues indéfiniment à l'Assistance envers lui, elles sont libérées si l'indigent a négligé de se procurer un nouveau domicile, après avoir abandonné l'ancien.

Nous venons de remarquer que sous le régime de la loi de 1893, le domicile de secours est prescriptible, c'est-à-dire que le fait de cesser pendant un an d'être rattaché à ce domicile occasionne sa perte. Est-ce à dire que le législateur de 1893 ait voulu sacrifier le premier des principes que nous venons d'énumérer et priver l'indigent de son domicile ? Non certes, et par une habile combinaison, tout en favorisant les collectivités et en leur enlevant le fardeau d'une Assistance qui pesait injustement sur elles, il a fait en sorte de conserver son domicile à l'indigent. Ce domicile sera départemental s'il n'est communal et quand les circonstances s'opposeront à ce qu'il soit départemental, l'Etat qui est la plus grande collectivité, assumera la dépense qui proviendra de l'allocation des secours. Est-il nécessaire d'ajouter qu'en tout état de cause, ce domicile sera unique. Au surplus, nous avons eu l'occasion de dire comment le troisième principe a été consacré par la loi de 1893 dans le paragraphe 1er de l'art. 7.

2°. — *Par la filiation et par le mariage.* — La loi de 1893 a rattaché le domicile de secours à la filiation pour les mineurs, au mariage pour les femmes. C'est là une innovation importante introduite dans la nouvelle règlementation en vue d'unifier dans les familles le domicile de secours.

Les dispositions de l'art. 6 §§ 2 et 3 précités, plus respectueuses des liens de la famille que ne l'étaient celles édictées par le décret-loi de vendémiaire an II, ont eu pour résultat de bien simplifier la recherche du domicile de secours et aussi de

décharger, comme nous l'avons vu, dans une certaine mesure, les communes du lieu de la naissance.

Aux membres d'une même famille est conservé le même domicile de secours : à l'enfant est attribué le même domicile que celui de son père ; si la mère survit, il aura celui de sa mère ; en cas de séparation de corps ou de divorce, il prend le domicile de celui qui obtient de le recueillir ; à la femme est attribué le même domicile que celui de son mari à partir de la célébration du mariage. Il est aisé de résoudre les quelques hypothèses non prévues par la loi ; l'enfant naturel reconnu par son père et sa mère, aura le domicile de secours du père ; l'enfant naturel d'une femme qui vient à décéder, après s'être mariée, a le même domicile de secours qu'avait sa mère de son vivant, c'est-à-dire le domicile de secours du mari au moment du décès ; l'enfant orphelin de père et de mère n'a pas le domicile de son tuteur, mais le domicile du dernier survivant de ses parents ; la déchéance de la tutelle prononcée contre l'un des époux serait sans influence sur le domicile de secours de l'enfant. D'après M. Campagnole, il y aurait lieu d'appliquer pour l'enfant posthume le vieil adage : « *Infans pro nato habetur, quoties de commodis ejus agitur* », et de décider que l'enfant doit conserver le domicile de secours de son père. Nous ne partageons pas cette appréciation du distingué commentateur et nous inclinons à penser qu'il n'y a pas un avantage démontré pour l'enfant posthume à se voir attribuer le domicile de secours du père ; que, dans certaines circonstances il pourrait en avoir un, au contraire, à se voir attribuer le domicile de sa mère. D'ailleurs, pourquoi déroger aux règles générales et essentielles qui constituent le fondement même de la nouvelle méthode à savoir : 1° Qu'après le décès du père l'enfant possède le domicile de secours de la mère ; 2° Que dans une même famille il doit y avoir unité de domicile de secours ? Que le père ait disparu avant ou après la naissance de l'enfant, en somme, il importe peu, puisque dans les deux cas la mère reste seule avec lui et qu'elle devient par cela même le chef de la famille.

Comment se perdent ces domiciles de secours ? L'enfant mineur perd le domicile de secours de ses auteurs par la

majorité ou l'émancipation. Toutefois, il conservera encore son domicile pendant la durée d'une année révolue, à dater de la majorité ou de l'émancipation, pour lui permettre d'acquérir par une résidence volontaire d'un an un nouveau domicile.

La femme mariée qui devient veuve, divorcée ou séparée de corps, conserve aussi pendant un an après la dissolution du mariage le domicile de secours qu'elle possédait antérieurement, c'est-à-dire le domicile de son mari ; mais à l'expiration de cette année, elle aura perdu ce dernier domicile et aura acquis celui de la résidence habituelle et volontaire. Cette solution est identique en ce qui concerne la femme mariée et mineure car elle a été émancipée par le fait du mariage.

Mais comment sera déterminé le domicile de secours de l'épouse délaissée par son mari, de leurs enfants, des orphelins et des enfants dont le père et la mère ont disparu ? Dans la pratique, la recherche de ces domiciles a donné lieu à des difficultés telles que M. le Ministre de l'Intérieur a jugé nécessaire de recueillir l'opinion du Conseil d'Etat, qui dans sa séance du 5 Février 1902, a émis l'avis suivant :

La section de l'Intérieur des Cultes, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du Conseil d'Etat, qui a été saisie par le Ministre de l'Intérieur et des Cultes de la question de savoir quel est le domicile de secours :

1° Des personnes, femmes mariées ou enfants, dont le sort, quant à ce domicile, est lié à celui d'un autre individu, lequel a disparu ;

2° Des enfants dont le père et la mère sont décédés.

Vu les articles 6, 7, 8, 9 et 36 de la loi du 15 Juillet 1893 ;

Considérant qu'antérieurement à la loi du 15 Juillet 1893, il résultait des dispositions de la loi du 24 Vendémiaire an II, d'une part, que les membres d'une même famille, bien que vivant d'une vie commune, pouvaient avoir des domiciles de secours différents, d'autre part que le domicile de secours ne pouvait se perdre que par l'acquisition d'un nouveau domicile ;

Considérant qu'il résulte tant du texte de la loi que des travaux préparatoires que le législateur a voulu parer à ce double inconvénient ;

Considérant qu'à cet effet il a prescrit que la femme acquerrait le domicile de secours du mari dès le jour du mariage, sans être astreinte à aucune condition de résidence et que, dans les différentes hypothèses légales, les seules qu'il pouvait envisager, il a attribué à l'enfant le domicile de secours de celui de ses parents auquel incombe le soin de son éducation, sans lui laisser, tant qu'il est mineur ou non émancipé, la possibilité d'acquérir un domicile de secours qui lui soit personnel ;

Considérant qu'ainsi il a assigné un domicile de secours unique à tous les membres d'une même famille dès que commence la vie commune et tant qu'elle dure ; mais qu'il n'a prescrit par aucune disposition que lorsqu'elle viendrait à cesser, l'unité de domicile de secours devrait être maintenue ;

Considérant, en ce qui concerne les conditions requises pour la perte du domicile de secours, qu'en ajoutant au cas déjà prévu de l'acquisition d'un nouveau domicile, celui d'une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, le législateur a entendu déterminer limitativement ces conditions ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède :

En ce qui concerne la femme mariée abandonnée par son mari ;

Que l'abandon par le mari ayant mis un terme à la vie commune, le sort du domicile de secours de la femme n'est plus lié au sort du domicile de secours du mari ; qu'elle conserve donc celui qu'elle avait antérieurement, tant qu'elle ne l'a pas perdu par application des dispositions de l'art. 7 ;

En ce qui concerne l'enfant abandonné par son père :

Qu'il aura le domicile de secours de sa mère, à qui incombe le soin de son éducation ;

En ce qui concerne les enfants abandonnés par leur père et leur mère, ceux dont le père et la mère sont décédés, ceux d'une femme veuve, divorcée ou séparée de corps qui viendrait à disparaître, et les enfants naturels reconnus par leur mère seulement, lorsque celle-ci a disparu :

Qu'antérieurement à la disparition de la personne à qui incombait le soin de leur éducation, ils avaient le domicile de secours de la dite personne, et qu'il doit leur être conservé, étant donné l'impossibilité où ils sont de remplir une des conditions imposées par l'art. 7 pour la perte du domicile de secours, tant que dure leur minorité et tant qu'ils n'ont pas été émancipés ;

Est d'avis :

Qu'il y a lieu de répondre dans le sens des observations précédentes :

Une Circulaire Ministérielle du 28 Mai 1902 a porté cette solution à la connaissance des Préfets et les a invités à l'appliquer à l'avenir aux difficultés que pourrait faire naître l'attribution du domicile de secours dans tous les cas où, d'après la jurisprudence en vigueur, ce domicile doit être recherché pour déterminer les obligations légales des collectivités qui doivent supporter les charges d'Assistance. Cette circulaire, en déclarant adopter la solution présentée par le Conseil d'Etat, l'a commentée en ces termes :

En ce qui concerne la femme mariée abandonnée par son mari :

L'abandon par le mari ayant mis un terme à la vie commune, le sort du domicile de secours de la femme n'est plus lié au sort du domicile de secours du mari ; elle conserve donc celui qu'elle avait antérieurement tant qu'elle ne l'a pas perdu par application des dispositions de l'art. 7.

En ce qui concerne l'enfant abandonné par son père et demeuré à la charge de sa mère : cet enfant a le domicile de secours de sa mère, à qui incombe le soin de son éducation.

Ainsi la rupture de fait du lien conjugal est assimilée sur ce point à la rupture en droit.

Il convient, dès lors, d'appliquer à la femme abandonnée les mêmes règles qu'à la veuve pour la détermination de son propre domicile de secours et du domicile de secours de ses enfants. Par conséquent, ce double domicile sera celui du mari au moment de la disparition de ce dernier, jusqu'à ce que la femme abandonnée ait perdu ce domicile de secours, soit par une absence ininterrompue d'une année, soit par l'acquisition d'un nouveau domicile de secours résultant d'une résidence habituelle d'un an dans une commune ou un département.

Pour les enfants, l'interprétation de l'art. 6 soulevait d'autres difficultés provenant de la disparition simultanée du père et de la mère, de la mère veuve, divorcée ou séparée de corps, et s'il s'agit d'enfants naturels reconnus par la mère seulement, de la disparition de la mère.

Il peut se faire que ces enfants soient recueillis par des parents ou des personnes charitables. Quelles seraient les collectivités responsables ? Dans la plupart des cas, ils seront admis dans le service des enfants assistés ou des moralement abandonnés ; même alors, la question du domicile de secours se posera entre deux départements.

A l'égard de ces enfants, la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, après avoir rappelé qu'antérieurement à la disparition de la personne à qui incombait le soin de leur éducation, ils avaient le domicile de secours de la dite personne, est d'avis que le domicile de secours doit leur être conservé, étant donné l'impossibilité où ils sont de remplir une des conditions imposées par l'article 7 de la loi de 1893 pour la perte du domicile de secours, tant que dure leur minorité et tant qu'ils n'ont pas été émancipés. Les mêmes motifs doivent faire admettre que l'enfant dont le père et la mère sont décédés possède le domicile de secours du dernier mourant et qu'il le garde jusqu'à ce que la majorité ou l'émancipation lui permette de le perdre.

Ces explications très complètes et très claires rendent inutiles de plus amples développements. La solution donnée par le Conseil d'État, adoptée par le Ministre de l'Intérieur, commentée par lui, constituera désormais la règle que l'on devra suivre toutes les fois que des difficultés de l'espèce se présenteront.

3° *Par la naissance.* — Lorsque le domicile de secours ne résulte pas de la résidence habituelle postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, ou de la filiation ou du mariage, le domicile de secours est le lieu de la naissance. Aux termes du décret-loi de vendémiaire an II, le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours (art. 2) avec cette signification donnée par l'art. 3 que « le lieu de naissance pour les enfants « est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés. » — La loi de 1893 a maintenu ce mode d'acquérir le domicile de secours en lui faisant toutefois subir une double rectification.

Par la première, elle a fait passer au dernier plan ce mode d'acquisition de domicile qui occupait sous l'empire de la loi de vendémiaire une place prépondérante. Ce sera seulement dans des circonstances exceptionnelles qu'on aura recours à lui ; lorsque, par exemple, l'enfant naturel mineur n'aura été reconnu ni par son père, ni par sa mère. Il est certain que cet enfant, s'il n'a pas été recueilli par l'Assistance publique, ne pourra acquérir de domicile par la résidence puisqu'il est en état de minorité, ni par la filiation puisqu'il n'est pas reconnu. Son domicile de secours sera le lieu de la naissance.

Par la seconde, elle a donné à cette expression : « Lieu de la naissance » une signification qu'elle n'avait pas dans le texte de la loi de vendémiaire. Le lieu de la naissance est maintenant, non pas le domicile habituel de la mère au moment de la naissance, puisque ce domicile n'est conféré qu'aux enfants privés de parents, mais la localité où il a vu le jour.

Dès sa majorité, le bénéficiaire du domicile de secours par la naissance rentre dans la règle commune : il acquiert, au bout d'un an, le domicile par la résidence. Le mariage conférera à la femme mineure qui possédait ce domicile, le même domicile que son mari.

§ 2. — *Des différentes catégories de domicile de secours.*

La loi du 24 vendémiaire an II n'avait pas prévu d'autre domicile que le domicile de secours dans la commune, ce qui mettait parfois les citoyens dans l'alternative ou d'être privés de toute Assistance ou de la solliciter d'une collectivité dans la sphère de laquelle ils n'avaient jamais eu à exercer leur activité. C'était le cas des indigents nomades que leur tempérament, leur caractère ou les nécessités de l'existence conduisaient à travers le pays, d'un bout du territoire à l'autre, et qui ne trouvaient le loisir ou l'occasion de fixer leur résidence dans une localité déterminée. A certaines époques, les malheureux que l'on voit ainsi se déplacer de façon incessante sont particulièrement nombreux et leurs périgrinations ne laissent pas de causer une vive inquiétude soit au point de vue de la sécurité publique, soit au point de vue de la situation économique dont elles révèlent le malaise. Quoi qu'il en soit, il est hélas hors de doute que notre territoire est parcouru, en tout temps, par un nombre respectable d'ambulants qui cherchent d'une localité à l'autre leurs moyens de subsistance, en ne faisant que de très courts séjours dans chaque ville ou village. Nous avons fait ressortir plus haut l'injustice du procédé employé par la loi de vendémiaire an II, d'après lequel cette catégorie d'indigents était en quelque sorte tributaire de la commune du lieu de la naissance. La loi

du 15 Juillet 1893 évita de tomber dans un pareil abus et, afin de parer aux inconvénients relevés dans le système antérieur, créa le domicile de secours départemental. Elle fit mieux par une disposition des plus heureuses, elle compléta rationnellement cette règlementation en stipulant, pour le cas où il serait impossible d'assigner à l'indigent aucun domicile, que l'Etat supporterait la charge des secours.

Sous l'empire de la loi de 1893, le domicile de secours est ou communal, ou départemental, ou négatif, nous l'appellerons dans ce cas national en raison de l'obligation qui incombe à l'Etat.

Le domicile de secours communal s'aquiert par un des modes que nous avons indiqués au précédent chapitre savoir : par la résidence habituelle dans la commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; par la filiation, le mariage et exceptionnellement par la naissance en ce qui touche les enfants naturels non reconnus. Il se perd suivant les dispositions de l'Art. 7 que nous avons analysées.

Le domicile de secours départemental s'acquiert et se perd aux mêmes conditions que le domicile communal, sauf que ce domicile ne peut être obtenu par la naissance. Quand l'indigent, au lieu de résider habituellement et volontairement pendant un an dans une commune, a séjourné pendant une égale période de temps dans diverses localités d'un même département, on dit qu'il possède le domicile de secours départemental. L'enfant mineur a ce dernier domicile, s'il est celui de son père. La femme mariée en est aussi pourvue si son mari l'a acquis. Le domicile de secours natioal n'intervient que s'il est impossible d'assigner à l'indigent un domicile de secours communal ou départemental.

1° Du domicile de secours communal. — Le Congrès international d'Assistance de 1889 et le Conseil supérieur de l'Assistance publique se sont posés la question suivante : l'Assistance publique doit-elle être nationale ou communale ? Doit-elle être localisée dans une collectivité intermédiaire, le département ou le canton ? La réponse du

Congrès comme celle du Conseil supérieur a été que l'Assistance publique doit être communale et cette dernière assemblée a, dans sa séance du 18 Mars 1898, très nettement formulé son opinion par cette déclaration :

L'Assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'Assistance, parce que, seule, elle est en situation de les connaître.

Mais quels arguments à faire valoir en faveur de cette opinion? La commune, a-t-on observé, est l'image de la famille, c'est une famille agrandie. La communauté des intérêts, les sentiments d'affection ou la force de l'habitude rapprochent les uns des autres tous les membres de cette collectivité et font s'établir entre eux les mêmes liens de solidarité qui existent entre les membres d'une famille.

Écoutons à cet égard un auteur que nous avons déjà cité :

C'est qu'en effet, une étroite sympathie se forme entre ceux qui sont nés, qui vivent les uns à côté des autres, qui doivent reposer dans une commune sépulture, qui se rencontrent chaque jour, à chaque instant, qui souffrent ou jouissent ensemble à beaucoup d'égards et des mêmes maux et des mêmes biens. Ils se connaissent mieux; entre eux les gémissements de la souffrance se font mieux entendre; à la faveur du voisinage, sa réalité est plus facilement jugée, le soulagement est apporté plus rapidement et à moins de frais : il se donne sous une plus grande variété de formes : le pauvre lui-même aide au pauvre son voisin. (1)

Cette solidarité existe, nous le savons, entre les membres d'un groupement quelconque mais dans aucun groupement elle n'est plus utile, mieux appréciée, mieux à sa place que dans le groupement familial et dans sa continuation le groupement communal. Il fallait donc que cette solidarité qui unit les membres d'une même patrie trouvât son appui le plus solide et le plus sûr dans la collectivité communale et qu'avant d'étendre ses bienfaits aux collectivités supé-

(1) V. de Gérando. De la bienfaisance publique, vol. 1 p. 510.

rieures, elle les répartit avec largesse au sein de la commune.

Et d'ailleurs, ajoute-t-on avec raison, l'attribution des secours publics est parfois très délicate et il est à redouter qu'en les accordant à de faux pauvres on obtienne un résultat diamétralement opposé à celui que l'on poursuit ; répartir d'une façon défectueuse l'Assistance constitue une prime donnée à la paresse et aux sollicitations éhontées. Afin de prévenir ces déplorables abus, les autorités chargées d'allouer les secours devront user de la plus grande circonspection et se livrer à des enquêtes destinées à établir le vrai besoin des personnes qui les sollicitent. Les communes dont les limites sont peu étendues, où la vie est plus resserrée, les relations plus étroites, où il est plus facile et plus aisé de se renseigner, est le champ tout désigné pour ces investigations. A mesure que la commune devient plus importante, les difficultés augmentent; elles seraient plus grandes encore si les investigations devaient porter sur plusieurs communes, sur un département tout entier ou sur le ressort administratif de l'État. A ce point de vue, l'Assistance cantonale et départementale, à l'exclusion de l'Assistance communale, ne seraient plus susceptibles d'être utilement employées.

Au surplus, par la force des choses et quelle que soit l'organisation à laquelle on aura recours, les pouvoirs locaux seront toujours les agents chargés de distribuer les secours. Si la commune n'est pas intéressée à la bonne gestion des deniers de l'Assistance, ceux qui auront pour mission d'effectuer cette distribution, déjà assez portés à grossir les misères de leurs compatriotes et à leur venir en aide au moindre prétexte, se livreront à un gaspillage des deniers de l'Assistance que rien n'arrêtera. De cet état de choses, les vrais pauvres souffriront, car il ne peut aboutir qu'à la ruine des services d'Assistance et à leur complète désorganisation.

L'expérience se charge de démontrer cette absolue vérité. Depuis les temps les plus reculés, les secours aux malheureux ont été délivrés dans l'association communale suivant la célèbre formule : « chaque cité nourrissait ses pauvres », vérifiait leur indigence, subvenait par ses ressources à leurs besoins. La Convention voulut modifier cette organisation. Nous savons comment échoua sa généreuse tentative. Si nous

avons à déplorer son insuccès et l'avortement de ses projets, ce n'est pas seulement parce que cette Assemblée avait voulu leur donner une ampleur exagérée, mais aussi parce que son système tendait à faire disparaître tous les intérêts municipaux pour les identifier et les confondre dans la grande unité de l'intérêt national. On avait voulu affranchir chaque localité de toute obligation relative à la bienfaisance publique pour faire retomber cette charge exclusivement sur l'État. Sans doute, cette collectivité est la plus générale, elle enveloppe toutes les autres, par elle est assurée une répartition plus homogène des charges d'Assistance qui pèseront ainsi proportionnellement à leurs ressources sur tous les citoyens, mais on doit reconnaître que l'Assistance par l'État est vraiment impraticable. Laissons la parole au rapporteur de la loi du 15 juillet 1893 à la Chambre des Députés :

L'Assistance par l'État est peut être théoriquement le meilleur système, celui qui satisfait le mieux les idées de justice et de solidarité sociale. En mettant à la charge de la Nation les frais de l'Assistance, il les répartit sur tous ses membres proportionnellement à leurs ressources et fait ainsi secourir les pauvres par les riches. Mais dans la pratique, il a de nombreux inconvénients et prête à beaucoup d'abus. Les pouvoirs locaux ne participant pas directement aux dépenses du service sont enclins à les augmenter outre mesure et à gaspiller les fonds de l'État. Le pouvoir central, de son côté, est trop loin pour contrôler et surveiller l'application de la loi et ne peut prévenir les désordres. Enfin, ce système aurait le défaut d'augmenter encore les fonctions de l'État, déjà si nombreuses et si complexes, et de multiplier l'armée toujours croissante des fonctionnaires.....

L'Assistance doit être communale pour le choix des indigents, la distribution des secours et une partie de la dépense .....

(*Journal Officiel* du 15 avril 1892, doc. Parl. P. 187.)

Le Parlement est entré dans les vues de son rapporteur et par la loi de 1893 il a résolument suivi la route que lui montrait le Conseil supérieur dans laquelle était entré avant lui le Gouvernement.

Le législateur de 1893 qui avait admis le principe de l'Assistance communale devait, par cela même, admettre aussi la prépondérance du domicile de secours dans la commune :

Assistance communale et domicile de secours communal sont appelés à se compléter mutuellement.

2° *Du domicile de secours départemental.* — La définition du domicile de secours départemental n'est pas controversée et on s'accorde à reconnaître qu'il s'acquiert et se perd de la même manière que le domicile de secours communal.

Les avantages procurés par la création du domicile de secours départemental ne consistent pas uniquement en une répartition plus équitable des charges d'Assistance, mais encore à faciliter la solution de difficultés relatives au domicile de secours, et aussi à favoriser l'extension des bienfaits de l'Assistance.

D'après l'article 9 de la loi : *les enfants assistés ont le domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.*

Par cette disposition, il est dérogé au principe général qui attribue aux enfants le domicile de leurs parents (art. 6-2°), pour leur donner le domicile dans le département qui les a inscrits sur les contrôles des pupilles de l'Assistance. Cette mesure, propre à simplifier la recherche du domicile de secours de l'enfant, n'a cependant pas une portée bien considérable en matière d'Assistance publique. Les enfants assistés, pupilles du département, ne sont pas privés de ressources, au sens donné à cette expression, puisque le département subvient à leurs besoins, notamment en cas de maladie. Des crédits spéciaux sont inscrits au budget départemental à cet effet et le service de l'Assistance médicale gratuite n'a pas, dans l'espèce, à se substituer à l'action départementale. Les Préfets recommandent dans leurs circulaires aux communes de ne point inscrire les enfants assistés sur les listes d'Assistance. Nous estimons que la concession du domicile départemental à l'enfant assisté n'a d'intérêt pour lui qu'au moment où il atteint sa majorité. Il est alors rayé de sur les contrôles des pupilles et perd le droit aux secours délivrés par le service des enfants assistés, mais il conserve

le domicile de secours départemental jusqu'à ce qu'il ait pu acquérir par lui-même un nouveau domicile de secours.

Il arrive parfois que les investigations relatives au domicile sont particulièrement laborieuses. Les communes auxquelles les renseignements sont demandés sur le domicile des indigents, dans la crainte d'avoir à supporter une dépense d'Assistance trop lourde, se prêtent mal à cette recherche et par des notes erronées rendent très pénible la détermination du domicile de secours. Quand des difficultés de cette nature surgissent et qu'il y a impossibilité matérielle à démêler l'écheveau que les communes embrouillent à plaisir, le domicile de secours départemental vient en aide et permet de trancher ce nœud gordien sans qu'il en résulte d'inconvénients pour quiconque, sauf pour le département qui, en somme, supporte de ce chef, une charge peu onéreuse.

Enfin, avons-nous dit, le domicile départemental favorise l'extension des bienfaits de l'Assistance. Nous voulions faire allusion à l'intérêt qu'il y aurait à conférer ce domicile aux femmes en couches qui se présentent dans les maternités. Personne n'ignore les heureuses transformations qu'on a fait subir à ces établissements, les améliorations qui y ont été apportées. Les méthodes hygiéniques et antiseptiques recommandées par les maîtres de la science moderne y sont, en général, rigoureusement suivies, et il n'est pas jusqu'aux dispositions architecturales et à l'aménagement des salles qui ne portent l'empreinte de leur exécution. La maternité moderne largement ouverte à l'air et à la lumière, à laquelle est attaché d'ordinaire un médecin spécialiste offrant toutes les garanties nécessaires de prudence, de discrétion et de savoir, ne sera plus désormais un centre d'irradiation propagateur d'épidémies dangereuses, mais un lieu où les femmes en couches seront assurées de trouver les soins les plus convenables, les plus dévoués et les plus efficaces que réclame leur état. Et cependant la maternité n'est pas très fréquentée par les filles-mères ou par les femmes qui, fuyant provisoirement le domicile de leur famille, préfèrent se réfugier dans des maisons particulières d'accouchement où les prescriptions les plus élémentaires de l'hygiène sont méconnues, ni par les pauvresses honteuses qui, redoutant

de mettre des personnes étrangères au courant de leur détresse, aiment mieux souffrir dans leur misérable logis, endurer les plus dures privations et s'exposer aux plus dangereuses maladies. C'est que les unes et les autres ne sont pas assurées de trouver à la maternité la discrétion qu'elles recherchent ; le secret professionnel ne suffit pas à leur inspirer confiance, elles ont le désir de rester complètement inconnues et de ne laisser aucune trace derrière elles.

Il existe à Rome un couvent où sont hospitalisées les femmes grosses. Celles qui y sont admises n'ont pas à décliner leurs noms, elles sont aussi autorisées à cacher leur visage par un masque d'étoffe qui n'est même pas enlevé en cas de décès. En France, on n'a pas poussé jusque là le tact et la délicatesse à l'égard des accouchées. Cependant, depuis quelque temps, les commissions administratives de ces établissements s'efforcent d'abandonner les anciennes habitudes et d'imposer une manière d'agir qui, loin d'éveiller la méfiance chez les personnes qui se présentent à la maternité, sont de nature à provoquer chez elles la plus grande sécurité. Toute femme qui frappe à la porte de l'hôpital est aussitôt accueillie si elle est dans les conditions exigées par les règlements de la maison, sans qu'elle ait à donner son nom. Elle conserve, si elle le désire, l'anonyme absolu. Bien plus, l'enfant qui naît, est immatriculé sous la rubrique « père et mère inconnus » et confié à l'Assistance publique, si l'accouchée l'exige.

Lorsque les administrations hospitalières font passer les considérations d'humanité avant les considérations d'intérêt et facilitent, par une intelligente réserve, l'accès de la maternité à toutes ces miséreuses, on voit les préventions anciennes disparaître insensiblement et des admissions plus nombreuses être sollicitées. En agissant ainsi, elles accomplissent avec conscience leur mission charitable et rendent à la Société le signalé service de contribuer à la diminution de la mortalité, souvent effroyable, chez les femmes et les enfants livrés à la misère et de prévenir les infanticides dont des mères délaissées se rendent parfois coupables dans un moment d'épouvante et d'affolement.

Dans une époque où les bienfaits de l'Assistance sont répar-

tis avec la plus grande générosité, où la dépopulation du pays inquiète, à juste titre, les Pouvoirs Publics, ces initiatives méritent d'être admirées et imitées. Malheureusement, ces réconfortants exemples ne peuvent être toujours suivis car ces admissions anonymes sont un fardeau très lourd pour les établissements qui les autorisent et ceux-là seuls qui sont importants et dans une situation financière prospère peuvent se les permettre. Les établissements situés dans des petites villes, reculent à l'idée de voir leur budget en être trop atteint et refusent d'admettre des femmes grosses dont ils sont dans l'impossibilité d'établir le domicile ; ils accueillent gratuitement celles qui réclament leur entrée en vertu de l'article 1er de la loi du 7 août 1851 et font supporter le traitement des autres par le service de l'Assistance médicale. Mais cette distinction ne s'établit qu'en prenant la précaution de faire décliner son nom et son domicile à l'hospitalisée. On retombe alors dans les inconvénients que nous avons déjà signalés et qui s'opposent au développement de l'institution.

Que faire pour les prévenir, pour engager les maternités à recevoir les femmes en couches sans leur poser des questions indiscrètes et leur demander des références qui les inquiètent ? Assigner à toutes les femmes qui se présenteraient avec le désir de garder l'incognito, le domicile de secours départemental, et prononcer leur hospitalisation au titre de l'Assistance médicale gratuite. Cette combinaison permettrait d'aboutir à des résultats identiques à ceux obtenus par les établissements importants, sans nouvelles charges pour le budget de l'hôpital qui serait payé de son prix de journée, le département prenant à son compte toute la dépense de cette hospitalisation, sauf la part contributive de l'Etat. Il est vrai qu'on pourrait craindre que l'hôpital ne mette le plus grand nombre des hospitalisations des femmes enceintes à la charge de l'Assistance médicale gratuite et ne s'affranchisse de la sorte de l'obligation qui lui est imposée par la loi de 1851. Mais qu'importerait cette petite irrégularité si on la comparait aux avantages considérables qui découleraient de l'intervention pécuniaire du département.

Dans le rapport adressé par M. Monod à M. le Ministre de

l'Intérieur sur l'exécution pendant l'année 1895 de la loi du 15 juillet 1893 (fascicule du Conseil supérieur n° 55, page 208), il est constaté qu'une subvention de 2,500 francs a été accordée par le département des Basses-Pyrénées à la maternité départementale de Pau et l'auteur ajoute :

L'admission de cette subvention parmi les dépenses auxquelles s'applique le barême B, donnera peut-être lieu à certaines critiques. Il est permis de se demander s'il n'eût pas fallu déterminer d'abord, par application du barême A, la portion de ces frais à faire supporter par les communes suivant le domicile de secours de chaque femme assistée. Mais la recherche du domicile de secours des femmes en couches n'est pas sans présenter de graves inconvénients. Il y aurait souvent inhumanité à divulguer les renseignements qu'elles donnent ; quand elles réclament le secret, ce secret doit être respecté, même quand elles ne le réclament pas expressément ; la recherche du domicile ne doit être faite qu'avec beaucoup de prudence. Cette question de l'Assistance maternelle sera sans doute résolue législativement quelque jour. Sans attendre ce jour, l'Administration a pensé que l'intérêt engagé était assez grand pour justifier une dérogation à la rigueur des règles; elle a pensé qu'elle devait, en faisant bénéficier la subvention du département de l'application du barême B, sans exiger l'application du barême A, favoriser dans la limite de son pouvoir le fonctionnement d'une maternité ouverte.

On ne saurait contester que, dans des circonstances semblables, l'attribution du domicile départemental est une atteinte portée aux règles usitées en matière d'Assistance médicale gratuite, d'après lesquelles nul n'est admis à bénéficier des secours s'il ne justifie de sa qualité de Français et de son indigence et s'il n'est muni des pièces régulières. Mais les motifs impérieux que l'on fait valoir en faveur d'une dérogation à ces règles ont déterminé le Ministère et certains départements à l'admettre et à la considérer comme répondant à une nécessité absolue.

3° Du domicile de secours national. — Quand l'indigent ne possède ni le domicile de secours communal, ni le domicile départemental, la loi dans son art. 8 § 2, met les secours à la charge de l'État, on dit que l'indigent a, dans ce cas, le

domicile de secours national. Est-ce bien le domicile de secours national qui est, en réalité, conféré à l'indigent ? Nous ne le croyons pas. Plusieurs arguments viennent à l'appui de notre opinion. En premier lieu, le texte de la loi évite d'employer cette expression, elle porte : *Quand le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance incombe à l'État* (art. 6). Si elle eût voulu conférer à l'indigent l'équivalent des deux premiers elle n'eût pas manqué de l'indiquer.

A la vérité, dit M. Campagnole, l'article 1er dispose que : *Tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'Assistance médicale...* et cette rédaction semble mettre sur la même ligne le domicile de secours de la commune, du département et de l'Etat. Mais il convient de rapprocher le texte de la loi du texte primitif du projet de loi du Gouvernement, ainsi conçu : *Tout Français malade privé de ressources, reçoit gratuitement, de la commune ou du département où il a son domicile de secours, l'assistance médicale...* La Commission de la Chambre des Députés, à qui est due la rédaction définitive de l'art. 1er a ajouté « ou de l'État », pour bien établir le caractère obligatoire de l'Assistance médicale au regard de l'Etat comme à l'encontre de la commune ou du département. Elle a, en même temps, reporté à la suite le membre de phrase relatif au domicile de secours qui ne se réfère et qui ne peut se référer qu'à la commune ou au département et non à l'Etat. Au surplus, dans le titre 2, qui traite spécialement du domicile de secours, *specialia generalibus derogant*, le texte de la loi évite de parler d'un domicile de secours national et se trouve ainsi, comme nous l'avons vu, conforme à la réalité des faits (1).

Nous partageons cette manière de voir et nous estimons, avec le distingué commentateur que nous venons de citer, que le texte de l'art. 8, al. 2 ne laisse aucun doute sur les intentions du législateur. En second lieu, si l'on admet les principes que nous avons posés précédemment à savoir: d'une part, que l'indigent ne sera jamais dépourvu de domicile, d'autre part, que le domicile communal est prescriptible par un an ainsi que le domicile

(1) C fr. Campagnole op-cit. page 139.

départemental, il est impossible de soutenir qu'il puisse exister un domicile de secours national conçu dans les mêmes idées que les deux précédents et soumis aux mêmes conditions d'application. Dans le système mis en vigueur par la loi de 1893, l'intervention de l'État n'est que subsidiaire, elle s'exerce quand la commune et le département ne peuvent être appelés à concourir à l'œuvre d'Assistance et à seule fin que l'indigent ne soit point privé de tout secours. A quoi servirait, dès lors, un domicile de secours national dont la définition répondrait à celle des autres domiciles. En troisième lieu, le domicile de secours est conféré, soit dans la commune, soit dans le département, suivant qu'il est supposé faire profiter de son activité l'une ou l'autre de ces collectivités. Lorsque cette activité se sera dépensée en périgrinations continuelles, inutile à la commune et au département, sera-t-elle plus utile à la collectivité générale qu'est l'État ? Donc, il n'y a pas, à proprement parler, de domicile de secours national, et si l'on se sert de cette expression, on veut dire que l'État faute de pouvoir attribuer à l'indigent un domicile de secours communal ou départemental, assumera la charge des secours nécessaires, à titre subsidiaire. D'où il résulte que les règles d'acquisition et de perte du domicile de secours communal et départemental ne lui sont pas applicables : un indigent ne sera pas tenu de justifier, par exemple, d'une année de séjour sur le territoire Français et le fait d'avoir interrompu son séjour en France pendant un an ne le privera pas du bénéfice de la loi du 15 juillet 1893, s'il est dans les conditions requises par l'art. 1er.

§ 3e. — *Quelques difficultés rencontrées dans la détermination du domicile de secours.*

Bien que le législateur se soit appliqué à énoncer des règles précises et claires en vue de déterminer le domicile de secours de l'indigent, il n'est pas rare de se trouver en présence de sérieuses difficultés qui nécessitent l'intervention de l'Administration supérieure. En voici deux qui méritent d'être retenues à cause de la question de principe qu'elles soulèvent :

1° Un jeune homme de 18 ans a contracté un engagement dans l'armée pour une période de 4 ans, à l'expiration de laquelle il est rendu à la vie civile. Ce jeune homme, au moment de son incorporation, se trouvait sous la tutelle de son père, officier de gendarmerie dans une ville de la Lozère ;

Peu de temps après sa libération, et avant qu'il ait eu le temps d'acquérir par lui-même un domicile de secours, ce jeune homme tombe malade et réclame, étant privé de ressources, les secours de l'Assistance médicale ;

Quel sera son domicile de secours ?

Pendant qu'il était sous les drapeaux, sa résidence n'étant pas volontaire, il n'a pu acquérir, par ce moyen, de domicile de secours. Il aura donc, par la filiation, le même domicile que possédait son père au moment de l'incorporation ;

Or, le père, officier de gendarmerie, n'avait pas acquis par lui-même de domicile car il avait embrassé l'état militaire depuis l'âge de 18 ans. Si celui-ci eût été rendu comme son fils à la vie civile, il aurait eu aussi le domicile de son propre père au jour de son incorporation. Le jeune homme dont il s'agit, aura-t-il le domicile de secours de son grand-père ?

Sans doute, exprime la dépêche ministérielle, un officier de gendarmerie en activité de service ne peut, par la résidence, acquérir un domicile de secours, ses divers postes lui étant assignés par l'autorité compétente, sa résidence n'est pas volontaire, elle n'est pas, dès lors, acquisitive du domicile de secours. Mais par cela même que ses diverses résidences ne sont pas volontaires, l'officier ne perd pas, par l'absence pendant qu'il est en activité de service, le domicile de secours qu'il avait avant son incorporation.

J'estime, dès lors, que le domicile de secours de M. X... est le domicile de secours qu'avait son père avant l'incorporation de ce dernier. Ce domicile pourra être, en fait, le domicile de secours du grand-père, si le père, en entrant dans l'armée, était lui-même mineur, ou n'en avait pas acquis d'autre.

Nous nous inclinons devant l'autorité dont cette solution émane, mais nous devons, toutefois, observer d'abord qu'il ne sera pas toujours aisé de découvrir le domicile de secours que possédait le grand-père à une époque qui peut être très reculée, ensuite qu'il ne sera pas bien conforme à l'esprit de

la loi de faire supporter à une collectivité de laquelle il ne dépend par aucun lien, où il est totalement inconnu, la dépense occasionnée par le traitement de cet assisté. Ne risquerait-on pas aussi de tomber dans les errements reprochés à la loi de Vendémiaire?

2° Le sieur C. M., âgé de 26 ans, est tombé malade dans la commune de L.... et a dû être admis le 7 mars 1897, sur réquisition régulière, à l'hôpital de Narbonne, où il est resté en traitement, au compte de l'Assistance médicale gratuite, jusqu'au 27 avril suivant?

Le sus-nommé avait été libéré du service militaire le 28 mai précédent et n'avait pas acquis, depuis son retour à la vie civile, de domicile de secours. Il possédait celui qui lui appartenait au moment de son incorporation. Celle-ci avait eu lieu le 7 octobre 1891, C.... étant alors mineur de 18 ans;

A cette époque, le père de C.... habitait une commune de la Haute-Garonne avec sa famille; il a quitté cette localité à la fin de novembre 1891, pour venir demeurer dans une commune du Tarn où il réside depuis 5 ans;

Le Préfet du Tarn soutenait que la présence de C.... sous les drapeaux constituant une résidence non volontaire, n'avait pu, suivant la jurisprudence établie, lui faire perdre le domicile de secours qu'il avait avant son incorporation, c'est-à-dire dans la Haute-Garonne;

Le Préfet de la Haute-Garonne, au contraire, exprimait l'avis qu'il fallait rechercher le domicile de secours du père, que le domicile de secours du fils était le Tarn où le père résidait depuis 5 ans;

Le Préfet de l'Aude estimait que la jurisprudence sur la matière lui paraissait établie en ce sens que le militaire, astreint à une résidence non volontaire, ne pouvait avoir d'autre domicile que celui de sa famille.

Les mots « domicile avant son incorporation » devaient s'entendre du domicile du père et il était naturel que si le domicile s'établissait dans toute autre localité pendant la durée de service du militaire, celui-ci ne pouvait posséder à sa libération d'autre domicile pendant un an que celui de son père. Dès lors, le département du Tarn paraissait être le domicile de secours de M. C.

Le Ministre consulté a tranché la question dans ce dernier sens.

On pourrait multiplier les exemples, mais cette nomenclature trouverait plutôt sa place dans une monographie sur le domicile de secours. Aussi, nous nous contenterons de signaler les deux espèces qui précèdent pour bien montrer l'intérêt qui s'attache à ce que cette matière soit exactement définie et qu'elle prête le moins possible à ambiguïté.

§ 4e.— *De la sanction aux règles sur le domicile de secours.*

Les règles édictées par la loi du 15 juillet 1893 sur le domicile de secours trouvent leur sanction dans les dispositions de l'art. 2, d'après lesquelles :

La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer, s'il y a lieu, leur recours l'un contre l'autre.

Elles la trouvent encore dans le deuxième paragraphe de l'art. 21, ainsi conçu :

Le département qui a fourni l'assistance peut exercer son recours contre qui de droit. Si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département, le recours est exercé contre le département, sauf la faculté d'exercer à son tour son recours contre qui de droit.

Une fois le domicile de secours déterminé d'après les principes que nous avons rappelés, on connaît la collectivité qui sera tenue d'assumer la dépense des frais d'Assistance de l'indigent. Si donc une collectivité a acquitté la dette d'une autre, elle pourra exercer contre elle une action en remboursement de ses avances.

Cette sanction, en matière d'Assistance, des règles relatives au domicile de secours était le complément et comme le corollaire nécessaire de ces dernières qui, à son défaut, n'eussent abouti à aucun résultat utile. Il ne suffisait pas de bien préciser, au moyen d'un texte législatif non équivoque, quelle était sous le régime de l'obligation légale la collectivité

débitrice des secours, il fallait encore que cette obligation ne pût être éludée et que la voie contentieuse fût ouverte en vue d'assurer l'observation stricte de la loi.

Nous n'insisterons pas davantage, pour le moment, sur ce recours tel que nous venons de le définir, nous réservant d'examiner plus loin dans le chapitre IV de la 2e partie les conditions dans lesquelles la collectivité créancière pourra répéter contre la collectivité débitrice le montant de sa créance.

Il convient cependant de remarquer, dès à présent, que dans aucun cas la collectivité qui aura donné l'Assistance à une personne étrangère par le domicile de secours, tombée malade et soignée sur son territoire, ne sera fondée à réclamer à la collectivité du domicile l'intégralité des frais de traitement. Le législateur impose, en effet, à la commune qui a recueilli le malade privé de ressources et lui a conféré l'Assistance de prendre à sa charge les frais résultant des dix premiers jours de traitement.

SECTION IV. — La règlementation édictée en matière de domicile de secours a-t-elle une portée générale et doit-elle s'appliquer a tous les services d'assistance obligatoire ?

A peine la loi du 15 juillet 1893 était-elle publiée que déjà on se préoccupait de connaître sa véritable portée au point de vue du domicile de secours. Une controverse s'éleva au sujet de cette interprétation. Les uns voyaient dans les dispositions de la loi de 1893 une tendance à l'unification de la législation sur le domicile de secours, tendance qui s'était, d'après eux, manifestée par l'insertion au texte de la loi de l'art. 36, portant :

Sont abrogées les dispositions du décret, loi du 24 Vendémiaire an II, en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Ils apercevaient en elle l'unique et exclusive réglementation susceptible de déterminer le lieu où l'indigent doit réclamer

les secours. De savants et très appréciés commentateurs ont, cependant, combattu au moyen d'arguments d'une haute valeur juridique cette opinion également repoussée par le Ministère de l'Intérieur. Ceux-ci à l'encontre des précédents, ont soutenu que la loi d'Assistance ne visant dans son ensemble que les malades privés de ressources ne peut, sur ce point particulier, s'appliquer à un objet différent, et que les règles relatives au domicile de secours ne se réfèrent donc qu'au domicile de secours des malades appelés à bénéficier de l'Assistance médicale gratuite. (1)

Le Conseil d'État saisi de la difficulté rendit le 12 février 1897, une décision d'après laquelle la réglementation du domicile de secours, telle qu'elle est édictée par la loi du 15 juillet 1893, n'est pas seulement applicable au service d'Assistance médicale gratuite mais encore aux autres services d'Assistance obligatoire pour lesquels la recherche de ce domicile offre de l'intérêt. Cet arrêt de principe est ainsi conçu : (2).

Vu la requête présentée par la commune de Port-Louis (Morbihan) .. tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir, un arrêté en date du 17 août 1894, par lequel le Préfet du département de Morbihan a inscrit d'office à son budget une somme de 60 fr. représentant sa part contributive dans les frais de traitement de l'aliéné Eucher.

Vu les observations présentées par M. le Ministre de l'Intérieur.... tendant au rejet du pourvoi par le motif que la loi du 15 juillet 1893 ne s'applique pas aux aliénés et n'a abrogé la loi du 24 Vendémiaire an II, qu'en tant qu'elle s'appliquait aux indigents malades ;

Vu la loi du 5 avril 1884, art. 136 ; la loi du 24 Vendémiaire an II, titre 5 ; la loi du 30 juin 1838 et la loi du 15 juillet 1893 ;

---

(1) D'autres arguments ont été invoqués de part et d'autre. Cp. Derouin op. cit. Nos 58 et suivants.

(2) Cp. Recueil Lebon année 1897. P. 107.

Vu les lois des 7-14 oct. 1790 et du 24 mai 1872, art. 9 ;

Considérant que pour inscrire d'office au budget de la Commune de Port-Louis les frais de traitement de l'aliéné Eucher dans l'asile de Lesville, le Préfet du département du Morbihan, s'est fondé sur ce que cet aliéné aurait conservé son domicile de secours dans la commune de Port-Louis, par application de la loi du 24 Vendémiaire an II, dont les dispositions seraient demeurées applicables aux aliénés indigents ;

Mais considérant que le principe que nul ne peut avoir simultanément plusieurs domiciles a été expressément appliqué au domicile de secours par l'art. 2, du titre 5, de la loi du 24 Vendémiaire an II ; qu'il ne résulte d'aucune des dispositions de celle du 15 juillet 1893 que ces auteurs aient entendu déroger à ce principe ; que, dès lors, il doit être considéré comme étant toujours en vigueur ; que par voie de conséquence, les règles nouvelles édictées par le titre 2 de la loi du 15 juillet 1893 pour l'acquisition et la perte du domicile de secours ont remplacé celles du titre 5 de la loi du 24 Vendémiaire an II, laquelle, au surplus a été formellement abrogée en ce qu'elle a de contraire à l'art. 36 de la loi du 15 juillet 1893 ;

Considérant, d'autre part, que la loi du 30 juin 1838 relative aux aliénés n'édicte aucune règle spéciale en ce qui touche le domicile de secours des aliénés indigents, mais qu'elle se réfère simplement à la législation générale qui régit ce domicile ; que cette législation se trouve aujourd'hui dans la loi du 15 juillet 1893 ; qu'ainsi, c'est seulement par application des dispositions du titre 2, de cette dernière loi que les communes peuvent être tenues de contribuer aux frais de traitement de leurs aliénés indigents ;

Considérant, que d'après l'art. 7 de la loi du 15 juillet 1893, le domicile de secours se perd par une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation.

Considérant que si le sieur Eucher est né à Port-Louis en 1863, il résulte de l'instruction que depuis plus de trente ans il a quitté cette commune ; que, notamment, plus d'une année s'est écoulée depuis sa majorité sans qu'il y ait reparu ; que, dans ces circonstances, la commune requérante est fondée à soutenir que le sieur Eucher n'avait plus à Port-Louis son domicile de secours ; que, dès lors, le Préfet du Morbihan n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, inscrire d'office à son budget les frais de traitement de cet aliéné... (arrêté annulé).

On est ainsi amené à se demander quels sont, en dehors du service d'Assistance médicale gratuite, les services d'Assistance obligatoire organisés qui sont autorisés à l'avenir, en vertu de cette jurisprudence, à déterminer le domicile de secours des personnes qu'ils sont appelés à secourir, d'après les prescriptions de la loi du 15 Juillet 1893. Plusieurs services se trouveraient dans ce cas, nous allons examiner les effets qui résulteront pour eux de cette jurisprudence.

A/ Service des aliénés. — Le service des aliénés est obligatoire pour les départements et les communes conformément à la loi du 10 Juin 1838. Cependant, les lois des 16 Juillet 1886 et 10 Août 1871 sur les Conseils Généraux n'ont pas compris au nombre des dépenses départementales obligatoires celles qui résultent du traitement des aliénés. — Ce silence avait été interprété dans le sens de l'abrogation du principe d'obligation contenu dans la loi du 10 Juin 1838. Les controverses ouvertes sur ce point ne seraient pas encore closes si, par deux arrêts des 20 Avril et 30 Novembre 1834 (dép. de la Seine), (1) n'avait été affirmé, nonobstant ce silence gardé par les lois de 1866 et de 1871, le maintien de l'Assistance obligatoire à l'égard des aliénés.

Comment faut-il entendre cette obligation du côté du département ? Contrairement à ce qui a lieu pour le service d'Assistance médicale gratuite, le Conseil Général n'a pas à délibérer nécessairement sur la réglementation du service des aliénés et à prévoir à son budget des crédits destinés à assurer son fonctionnement. Dans cette circonstance, il agit à sa guise. Mais, s'il décide cette organisation, il s'engage par cela même à supporter les frais qui en résultent et sollicite le concours obligatoire de toutes les collectivités du département. En fait, le service des aliénés est organisé dans la plupart, sinon dans tous les départements. Dans le cas où le Conseil Général aurait refusé de consentir la création de ce service, pourrait-il éluder

---

(1) V. le texte d'un de ces arrets, infra 2e partie, chapitre III, Section I, § 3.

toute charge du chef du traitement de ses aliénés ? Non, si un de ces malheureux ayant le domicile de secours sur son territoire vient à être interné dans un autre département par mesure de police, il serait dans l'obligation de rembourser à ce dernier les frais d'internement et, s'il refusait de les acquitter, il s'exposerait à être attaqué devant le Conseil d'Etat par le département assistant, en répétition des sommes payées pour son compte. Le litige qui naîtrait de cette contestation serait porté devant la juridiction administrative supérieure jugeant comme tribunal de droit commun dans les différends qui s'élèvent entre collectivités à propos de la détermination du domicile de secours et de la répartition des dépenses afférentes à un service d'Assistance obligatoire. Mais il est à remarquer que la dépense dont il s'agit n'ayant pas été comprise au nombre des dépenses obligatoires du département, l'autorité administrative n'aurait point le pouvoir de l'inscrire d'office au budget départemental avant qu'une décision de justice fût intervenue et eût rendu la créance liquide et exigible. Le département serait encore dans l'obligation de supporter les frais d'internement de ses aliénés atteints de démence sur son propre territoire, si cet internement avait été prononcé par mesure de sécurité publique.

Du côté des communes, nombreux sont les textes qui consacrent leur obligation vis-à-vis des aliénés : lois du 20 Juin 1838 art. 16 ; du 18 Juillet 1866, art. 1-150 ; 10 Août 1871, art. 46 ; 5 Avril 1884, art. 136-10°. L'obligation de ces collectivités est absolument liée à celle du département. Quand celui-ci a organisé le service des aliénés, elles doivent lui apporter leur participation pécuniaire dans une proportion fixée par le Conseil Général et si le département n'a pas décidé cette création, elles n'en sont pas moins tenues de concourir aux dépenses occasionnées par les internements prononcés d'office, dans les mêmes conditions où le département est lui-même tenu d'y contribuer.

En résumé, l'Assistance aux aliénés indigents est obligatoire pour les collectivités du domicile de secours, tout au moins quand frappés de démence, ils ont été enfermés pour cause de sécurité publique. Dans ce cas, la loi et la jurisprudence

font une obligation à l'unité sociale à laquelle ces malheureux ressortissent de prendre en charge les frais résultant de leur internement dans un asile. (1).

Aussi est-ce dans une espèce visant le domicile de secours et les frais de traitement d'un aliéné que le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur de l'extension des règles posées dans la loi de 1893 sur le domicile de secours. L'arrêt du 12 Février 1897 a considéré que le service des aliénés étant un service obligatoire qui engageait la responsabilité pécuniaire des collectivités du domicile de secours, il convenait de lui appliquer ces règles basées sur une responsabilité de même nature.

Cependant, les deux services des aliénés et de l'Assistance médicale gratuite sont loin d'avoir été constitués sur le même modèle. Ce dernier est, d'après la loi du 15 Juillet 1893, absolument obligatoire en ce sens que le département ne peut se dispenser de l'organiser et qu'en tout état de cause la collectivité du domicile est astreinte à prendre en charge les dépenses occasionnées par l'allocation des secours, le service des aliénés n'est pas, comme nous l'avons vu, obligatoirement organisé par le Conseil Général et la collectivité du domicile n'est astreinte de prendre en charge que les dépenses occasionnées par l'internement de ses aliénés dangereux pour la sécurité publique et enfermés par mesure de police. D'autre part, aucune loi n'ayant prescrit l'ouverture au budget départemental de crédits destinés au fonctionnement du service des aliénés, il en résulte que les dépenses d'Assistance de ces malades ne sont pas comprises au nombre des dépenses obligatoires et qu'elles ne sauraient être inscrites d'office à ce budget sans qu'une décision de justice soit intervenue. Les dépenses d'Assistance médicale gratuite, au contraire, peuvent faire l'objet d'une inscription d'office au

---

(1) Voir arrêts du Conseil d'Etat rapportés dans Lebon : 12 Février 1897 (commune de Port-Louis) p. 107. — 21 Mai 1897 (Neufchâtel) p. 386. — 2 Juillet 1897 (Frézieux-le-Fromental) p. 514. — 9 Février 1900 (dép. du Nord) p. 103.

budget de la collectivité débitrice des secours parce que les dépenses du traitement des assistés sont comprises au nombre des dépenses obligatoires. Enfin, si l'Etat doit assumer les frais d'Assistance des individus privés de domicile de secours, suivant les dispositions de la loi du 15 Juillet 1893, il ne lui est pas imposé de charge équivalente vis-à-vis des aliénés indigents, de telle sorte que les règles du domicile de secours posées par la loi de 1893 ne peuvent être poussées au regard de l'Etat dans leurs conséquences extrêmes.

Cette dernière considération fit, qu'après s'être engagé dans la voie de l'assimilation par l'arrêt précité du 12 Février 1897, le Conseil d'Etat dut modifier en partie sa première jurisprudence et restreindre les cas d'application, au service des aliénés, des règles édictées par la loi du 15 Juillet 1893. Par son arrêt du 8 Juillet 1898, cette haute juridiction a, en effet, décidé que les lois des 24 Vendémiaire an II et 30 Juin 1838 n'ayant imposé à l'Etat aucune obligation à l'égard des aliénés indigents sans domicile de secours et la loi du 15 Juillet 1893 n'ayant apporté sur ce point aucune modification aux lois antérieures, ses dispositions ne sont applicables aux aliénés qu'en ce qui concerne l'acquisition et la perte du domicile de secours.

Cet arrêt est ainsi conçu : (Leb. P. 523.)

Considérant, d'une part, qu'aucune disposition des lois du 24 vendémiaire an II et du 30 Juin 1838, n'a imposé à l'Etat l'obligation de payer les frais d'entretien des aliénés indigents sans domicile de secours, que les allocations accordées par l'Etat aux départements pour ce service ont toujours eu le caractère de subventions à titre gracieux.

Considérant, d'autre part, que si, aux termes de l'art. 8 de la loi du 15 Juillet 1893, à défaut de domicile de secours communal ou départemental, l'Assistance des indigents malades incombe à l'Etat, cette loi exclusivement relative à l'Assistance médicale gratuite n'est applicable aux aliénés que dans celles de ses dispositions qui concernent l'acquisition et la perte du domicile de secours, et n'a pas modifié les lois qui réglaient antérieurement la répartition des dépenses d'entretien des aliénés ; que, dès lors, les requêtes du département doivent être rejetées.

La solution contenue dans le 1er arrêt du 12 Février 1897 n'est donc point catégorique et les règles édictées par la loi

du 15 Juillet 1893 ne s'appliquent pas dans leur intégralité au service des aliénés. Il faudra distinguer : quand il s'agira de déterminer le domicile de secours départemental ou communal d'un aliéné indigent, ces règles seront suivies, mais elles ne devront pas l'être quand l'on voudra établir que cet aliéné est dépourvu de tout domicile de secours. A dire vrai, on ne peut se défendre d'un sentiment de surprise en rapprochant les deux décisions rendues par le Conseil d'Etat et on saisit difficilement les motifs qui ont poussé la haute assemblée à adopter une jurisprudence qui manque de simplicité et qui, par là même, est d'une application difficile.

On eut évité ces embarras et on eut fermé la porte aux controverses si l'on s'en fût tenu aux indications fournies par le législateur, sans vouloir donner à ses prescriptions une extension qu'elles ne comportaient pas. Les services d'Assistance, pour avoir un but commun de bienfaisance, n'en sont pas moins distincts entr'eux et par leur caractère et par leur objet respectif. Il est certain qu'un service d'Assistance de malades ordinaires ne peut ressembler à un service d'enfants assistés, ni à un service d'aliénés, ni à un service de vieillards ou d'incurables. A chacune de ces catégories d'assistés, correspond une organisation particulière appropriée aux besoins de ceux qu'on se propose de secourir et il serait véritablement chimérique de prétendre que tous ces services puissent obéir aux mêmes règles, être modelés sur un type unique et aboutir à une parfaite coordination dans leur fonctionnement.

Ce qui est vrai de l'organisation des services d'Assistance, en général, l'est en particulier de la règlementation du domicile de secours :

> Vouloir, disait M. Paul Strauss au Conseil supérieur, qu'il n'y ait qu'un domicile de secours pour toutes les catégories d'assistés, je crois que c'est là une utopie. La seule chose pratique est de procéder par espèces et de codifier ensuite toutes les dispositions relatives à chaque cas spécial.

C'était aussi la manière de voir de l'Administration supérieure. Son opinion, sur ce point, a eu, dans plusieurs circonstances, l'occasion de se manifester lorsqu'il s'est agi de préparer

et de soumettre à l'agrément des Chambres de nouveaux projets de loi d'Assistance. Dans tous ces projets, à côté de l'organisation du service public, est placée une règlementation spéciale du domicile de secours. Chaque service futur d'Assistance possèdera la sienne ; et quand on sera arrivé au terme de l'évolution qni s'accomplit, quand on sera sorti de la période d'organisation que nous traversons, on pourra reprendre toutes ces règlementations pour en opérer la synthèse sous la forme d'un Code facile à consulter, clair et précis dans ses indications. En attendant, peut-être eut-il été préférable de conserver à chaque service sa physionomie et ses règles propres et d'éviter que quelques-unes de ces règles prissent une extension qu'elles ne comportaient pas.

B/ Service des enfants assistés. — Les lois des 18 Juillet 1866 et 10 Août 1871 sur les Conseils Généraux n'ont pas, non plus, classé au nombre des dépenses obligatoires des départements celles afférentes à ce service. Bien mieux, on ne rencontre pas ici l'équivalent de cette loi de 1838 qui a rendu obligatoire l'Assistance des aliénés ; aucune loi n'astreint les collectivités départementales à secourir les enfants délaissés.

Les départements sont donc entièrement libres d'organiser cette Assistance et seraient fondées, en droit, à résister à toute demande de remboursement de frais qui leur serait adressée par une collectivité de même ordre après l'admission d'un enfant dans son service. L'usage s'est, cependant, établi entre les départements de rembourser les dépenses occasionnées par cette Assistance et d'accepter que les enfants soient remis aux services des collectivités auxquelles ils appartiennent par le domicile de secours. Un désaccord s'élève-t-il entre deux départements sur la détermination du domicile de secours de l'enfant, le Ministre est hiérarchiquement appelé à le trancher, conformément aux dispositions du décret du 25 Mars 1852, art. 6. La solution qui intervient, quoique amiablement rendue, n'en est pas moins basée sur la détermination du domicile de secours de l'enfant. En conséquence, si en droit, la recherche de ce domicile est inutile, le département n'étant tenu envers lui à aucune obligation légale, il est susceptible, en fait, d'offrir de l'intérêt quand le département accepte de

suivre la solution indiquée par le Ministre, ce qui se produit le plus souvent. Il ne nous paraît pas contraire aux dispositions de l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 Février 1897 que les règles édictées par la loi du 15 Juillet 1893 soient suivies en vue de déterminer le domicile de secours des enfants assistés, tout en observant que l'Etat ne saurait à leur égard assumer la moindre charge dans le cas où ils sont dépourvus de domicile de secours, conformément à l'arrêt du 8 Juillet 1898.

Quant à la collectivité communale, elle se trouve, au point de vue de l'obligation légale à l'égard des enfants assistés, dans une situation différente. Aux termes de l'art. 136-10° de la loi du 5 avril 1884, à défaut de paiement volontaire de leurs contingents destinés à assurer le fonctionnement de ce service, les communes sont imposées d'office à leur budget de leur part contributive. Mais cette obligation n'est effective que si le Conseil général a organisé le service des enfants assistés. A défaut de cette organisation, les prescriptions de l'art. 136 de la loi du 5 avril 1884 resteraient lettre morte. Les règles relatives au domicile de secours ne seraient donc susceptibles de recevoir leur application à l'égard de cette catégorie de secourus qu'après la création de ces services par le Conseil Général. Or, même dans cette hypothèse, la recherche du domicile de secours de l'enfant assisté serait sans intérêt car le contingent imposé à chaque commune est proportionné non pas aux dépenses occasionnées par l'Assistance donnée à ses ressortissants mais aux dépenses globales effectuées dans l'ensemble du service. (1)

C) L'Assistance aux enfants moralement abandonnés donne lieu aux mêmes observations. Le Conseil Général possède la faculté, en vertu de l'art. 25 de la loi du 24 janvier 1889, de l'organiser en service public et de provoquer la participation pécuniaire des communes à l'ensemble des dépenses exposées. Ici encore, lorsque le Conseil Général a procédé à cette

(1) Voir un article publié sur la réforme du service des enfants assistés par M. Jacques Bonzon, avocat à la Cour d'appel de Paris. Revue générale d'administration 1901. II 5-44.

organisation, la recherche du domicile de secours serait sans objet, la répartition des dépenses entre les communes étant faite comme dans le service des enfants assistés.

Tous les autres services d'Assistance sont facultatifs pour la collectivité, c'est-à-dire qu'ils ne lui imposent aucune charge financière en dehors de celles qu'elle consent à assumer de son plein gré.

En somme, dans l'état actuel de notre législation charitable, les règles édictées en matière d'Assistance obligatoire par la loi du 15 juillet 1893 ne sont susceptibles d'être suivies qu'en ce qui concerne la recherche du domicile de secours communal et départemental des aliénés indigents. On pourra également avoir recours à leurs indications quand il s'agira de déterminer le domicile de secours des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés que les départements de ce domicile consentiront à prendre à leur charge.

CHAPITRE TROISIÈME.

De l'Organisation technique de l'Assistance médicale gratuite.

SECTION I. — Notions générales sur le rôle assigné a chaque collectivité dans l'organisation du service.

La commune, suivant l'expression très exacte employée par M. le docteur Dreyfus-Brissac, est le « *pivot de l'Assistance.* » En traitant les questions relatives au domicile de secours, nous avons particulièrement insisté sur la fonction dévolue à la collectivité communale dans ce service public et avons montré que le législateur avait été très heureusement inspiré de déclarer que l'Assistance médicale gratuite serait d'essence communale, c'est-à-dire que ce serait par la commune qu'on désignerait les bénéficiaires des secours, parce que, seule elle est en situation de les connaître. Toujours, l'Assistance se donnera dans la collectivité communale et celle-ci possèdera, conséquemment, dans son sein l'organisme nécessaire à l'accomplissement de la mission qui lui est dévolue. Cet organisme devra être d'une perfection telle qu'en l'utilisant la collectivité soit à peu près assurée d'avoir réparti les secours d'une façon aussi équitable que possible et de n'avoir point laissé sans secours le vrai besoin. Nous verrons dans un des chapitres suivants si le législateur a atteint ce but en créant dans toutes les communes de France des Bureaux d'Assistance chargés de la gestion du patrimoine des pauvres et de désigner ceux qu'il estime les plus dignes d'être

secourus et en disposant qu'une liste d'Assistance sera dressée dans chaque commune sur laquelle figureront tous ceux qui sont susceptibles de recevoir les secours gratuits en cas de maladie. Le Bureau d'Assistance et la liste d'Assistance sont les deux rouages de la machine que la collectivité communale est chargée de faire fonctionner et grâce auxquels elle parviendra à désigner les bénéficiaires de la loi de 1893. Mais ce serait une erreur de croire que le service est communal par son organisation générale.

La commune et le canton nous semblent des unités politiques trop peu puissantes pour pouvoir assumer la mission d'organiser cette Assistance, et les inconvénients d'une centralisation par l'intervention de l'État seraient aussi graves que ceux d'un émiettement excessif des services ou secours publics.... Ce rôle ne saurait même être dévolu qu'aux autorités départementales : Conseil général représentant les populations et Préfet représentant le Gouvernement.

Ainsi s'exprimait, avant le vote de la loi, M. le docteur Dreyfus-Brissac dans son rapport au Conseil supérieur (fascicule 22, p. 15), dont celui-ci ainsi que le Congrès de 1899 adoptèrent les conclusions et dont le législateur s'inspira à son tour dans l'élaboration de la loi de 1893. Celui-ci considéra que si la commune est la collectivité la mieux placée pour découvrir la vraie misère et attribuer les secours, elle ne saurait garantir une bonne organisation. Confier à la commune le pouvoir de s'organiser était vouer ce service à l'incohérence et à l'impuissance à cause des éléments de discorde qui existent dans ces petits centres, de leur éloignement du pouvoir central et de leurs insuffisantes capacités administratives. L'organisation par le département a paru, avec raison, préférable. Donc, ce sera le Conseil Général qui édictera la règlementation à laquelle les communes comprises dans le cycle de l'organisation, c'est-à-dire sur le territoire du département, devront se soumettre. A défaut de cette règlementation, le service est réputé inexistant et les communes ne sont pas astreintes à exécuter les prescriptions de la loi de 1893.

Quant à l'État, il assume la responsabilité de la surveillance générale du service, surveillance d'ensemble et

surveillance de détails. Par l'intermédiaire des Préfets qui sont, chacun dans leur département, les représentants du pouvoir central, il veille à ce que les collectivités soumises à son contrôle ne se dérobent pas à l'accomplissement de leur devoir social d'Assistance, qu'elles n'éludent pas les charges pécuniaires qui leur sont imposées et qu'elles ne laissent jamais manquer de soins les personnes privées de ressources qui réclament leur secours en cas de maladie. Par ses Inspecteurs généraux, il s'assure que les rouages administratifs placés dans les départements fonctionnent d'une façon normale et que sur toute l'étendue du territoire français la loi du 15 juillet 1893 est observée dans son intégralité. En définitive, l'action de l'Etat se fera sentir dans le sens de la coordination et d'homogénéité de toutes les parties constitutives du service.

SECTION II. — Organisation départementale.

L'art. 4 de la loi de 1893 est ainsi conçu :

Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du Préfet et suivant les conditions déterminées dans la présente loi, un service d'Assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources. Le Conseil général délibère dans les conditions prévues par l'art. 48 de la loi du 10 août 1871 :

1° Sur l'organisation du service de l'Assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou Syndicat de commune ;

2° Sur la part de dépense incombant aux communes et au département.

Le département est donc chargé d'organiser le service. Mais par quels procédés accomplira-t-il sa mission ? La loi l'indique : par une délibération du Conseil Général prise dans les conditions prévues par l'art. 48 de la loi du 10 Août 1871. Cette délibération sera exécutoire de plein droit trois mois après la clôture de la session pendant laquelle elle sera

intervenue, si dans ce délai un décret motivé simple n'en a suspendu l'exécution. Cette suspension équivaut, d'ailleurs, à une annulation puisqu'elle peut durer indéfiniment. Disons tout de suite que cette mesure de rigueur aurait pour effet d'arrêter l'exécution dans le département de la délibération du Conseil Général, portant règlementation du service, entachée d'illégalité. Lorsque l'Etat n'use point de cette prérogative et laisse s'exécuter une délibération portant une règlementation du service contraire à la loi, tous ceux auxquels cet acte d'administration fera grief seront fondés à l'attaquer par la voie contentieuse, en excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat (1).

Nous avons dit que la règlementation édictée par le Conseil régit les communes situées sur le territoire du département ; elle s'impose à elles comme la loi elle-même dont elle assure l'application. Mais le département peut-il se soustraire à cette obligation d'organiser le service et faire ainsi que, sur tout son territoire, la loi du 15 Juillet 1893 reste lettre morte ? A cet égard, les devoirs du département ne sont pas moins impérieux et l'action du pouvoir central pourra encore se faire sentir si le Conseil Général néglige de délibérer. La loi a, dans son article 5, prévu le cas où le Conseil Général refuserait de remplir sa fonction d'organisation : *A défaut de délibération sur les objets prévus à l'art. précédent, ou en cas de suspension de la délibération en exécution de l'art. 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à la réglementation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.* Le législateur n'a pas voulu qu'il dépendit de l'unique volonté d'un Conseil Général que les dispositions concernant l'obligation envers l'indigent fussent éludées, et à côté de la prérogative dont il investit le département, il a prévu une sanction administrative immédiate qui permit de passer outre à sa résistance. En fait, il est très rare que l'Administration supérieure suspende une délibération du Conseil Général au prétexte que la réglementation est insuffi-

(1) V. Infra-2e partie, chap. I.

sante ou incomplète; dans ce cas, le Ministre se conte te d'appeler l'attention des Préfets sur les points qui lui paraissent défectueux et les invite à s'entendre avec l'Assemblée départementale pour redresser les erreurs qu'elle contient. L'accord finit toujours par s'établir entre l'Administration et le Conseil Général sur le terrain de la bienfaisance publique. Les décrets rendus en vertu de l'art. 5 sont également très peu fréquents ; aujourd'hui, l'Assistance médicale gratuite fonctionne sur toute l'étendue du territoire, et si, au début, quelques résistances se sont manifestées, elles ont été aussitôt vaincues sans qu'on ait eu besoin de recourir à des mesures rigoureuses.

Le service est placé sous l'autorité du Préfet et jamais fonctionnaire ne fut mieux qualifié pour prendre en mains sa direction. Agent d'exécution des délibérations du Conseil Général, défenseur accrédité des intérêts communaux, représentant du pouvoir central dans le département, il réunit tous les titres qui militent en faveur de cette attribution. Comme agent d'exécution du département, il notifiera aux collectivités communales et aux personnes qu'elles intéressent les délibérations prises par le Conseil Général, notamment la délibération prise en vertu de l'art. 4 sur la réglementation du service et toutes les résolutions subséquentes qui la modifient ; comme défenseur accrédité des communes, il surveillera le fonctionnement du service sur toute l'étendue de son ressort et préviendra les abus dont elles pourraient être les victimes; comme représentant du pouvoir central, il veillera à la stricte application de la loi et du règlement. C'est une charge très lourde pour les Préfets, car de jour en jour le service d'Assistance prend une extension plus considérable et exige de leur part une attention soutenue et des efforts continuels en vue de remédier à ses imperfections originelles.

L'Assistance médicale gratuite est donnée à domicile et à l'hôpital ; nous allons examiner l'organisation qui se réfère à chacun de ces modes d'Assistance.

§ 1er. — *Organisation départementale de l'Assistance à domicile.*

A la condition de ne point sortir des limites tracées par la loi, le Conseil général a le pouvoir d'édicter la règlementation

qui lui convient; il est libre de choisir, parmi les systèmes d'application du nouveau régime des secours, celui qu'il estime préférable et s'adapter le mieux aux coutumes et aux habitudes locales.

C'est pourquoi l'organisation varie beaucoup d'un département à l'autre; ici on aura recours au système des circonscriptions médicales; là, au système vosgien ou landais; ailleurs, on créera une combinaison qui tiendra de l'un et de l'autre. Les deux types d'organisation que nous venons de citer concernent le mode de désignation des médecins.

Le système des circonscriptions médicales comporte la création de circonscriptions territoriales desservies par un médecin désigné par le Préfet et ayant donné son adhésion au règlement départemental. Le médecin du service (1) exerçant dans un périmètre fixé, qui correspond d'ordinaire à celui de sa clientèle privée, a seul qualité pour visiter les malades assistés et pour formuler des médicaments au compte de l'Assistance médicale gratuite. Les assistés ne sont pas autorisés à recevoir des soins gratuits d'un autre médecin.

---

(1) Le Conseil général de la Haute-Loire avait dans sa séance du 24 Août 1898 ajouté à son règlement départemental la résolution suivante : « En « aucun cas le médecin, membre de l'assemblée départementale, ne pourra « bénéficier d'une allocation prélevée sur le ou les crédits affectés à l'Assis- « tance médicale. » Sur les observations que présenta à ce sujet le Ministre de l'Intérieur en une lettre datée du 2 Décembre 1898, insérée dans la *Revue Générale d'Administration* (année 1900, I, p. 82), le Conseil général de la Haute-Loire ne maintint pas son premier vote qui se trouvait être en contradiction avec l'art. 34 de la loi du 15 Juillet 1893 dont la circulaire du 18 Mai 1894 avait fixé le sens et la portée. Depuis, la question a été résolue législativement par la loi du 8 Juillet 1901 ainsi conçue : « Article unique : « L'article 10 de la loi du 10 Août 1871 est complété par la disposition sui- « vante :

« Ne sont pas considérés comme salariés et compris dans les cas spéci- « fiés au paragraphe précédent les médecins chargés, dans leur canton ou « les cantons voisins, des services de la protection de l'enfance et des « enfants assistés non plus que du service des épidémies, de la vaccination « ou de tout autre service analogue ayant un caractère de philanthropie.

« La même exception s'applique aux vétérinaires chargés dans les mêmes « conditions du service des épizooties ».

L'avantage de ce système est de donner plus d'indépendance au praticien qui, n'ayant pas à redouter la perte de sa clientèle, ne cèdera pas aux exigences de ses malades et ne multipliera pas les visites et les fournitures pharmaceutiques. De plus, il rend facile le contrôle des mémoires produits et permet à l'Administration d'exercer une surveillance plus étroite sur le fonctionnement du service. D'ordinaire, l'adoption de ce système à l'égard des médecins le fait également choisir pour les sages-femmes et pour les pharmaciens. Dans chaque circonscription, un ou plusieurs pharmaciens sont chargés d'exécuter les ordonnances des médecins et des sages-femmes du service.

Le système landais ou vosgien qui tire son nom de l'application qui en fut faite dans les Landes en 1856 et plus tard dans les Vosges, est l'opposé du précédent. Pas de circonscriptions médicales, pas de médecin spécial désigné, pas de pharmacien, pas d'astreinte pour le malade, tels sont les traits distinctifs de ce système. Sous la réserve qu'il aura adhéré au règlement en vigueur, tout médecin, toute sage-femme et tout pharmacien du département auquel un malade assisté s'adressera, pourra lui donner ses soins ou lui fournir des médicaments. C'est le régime de la liberté absolue, nous allions dire de l'anarchie : liberté du praticien et liberté du malade de choisir parmi les médecins accrédités celui qui lui paraît être le meilleur. Ce système présente des inconvénients tels que les départements dont il est issu, les Landes et les Vosges, ne l'ont pas pratiqué dans sa rigueur, et que rarement les autres départements l'ont adopté sans restriction. C'est que la liberté absolue donnée au malade de choisir son médecin et son pharmacien dans toute l'étendue du département fait redouter les plus fâcheux résultats au double point de vue de la dépense et du contrôle. En tolérant que les assistés puissent s'adresser à des médecins éloignés, les Conseils Généraux favorisent l'accroissement des dépenses qui résulte aussi de ce que les assistés ont la faculté de consulter plusieurs médecins à la fois. Les frais de médicaments augmentent en rapport. D'autre part, ce système exclut toute vérification des opérations effectuées puisque des médecins pourraient avoir traité des malades de plusieurs communes et que dans chaque

pharmacie on pourrait rencontrer des ordonnances venant de tous les points du département.

Aussi, malgré tout le désir qu'avaient manifesté certains Conseils Généraux d'accomplir la réforme de l'Assistance dans un sens démocratique, ils ne purent appliquer sans tempérament le système vosgien. Ils eurent alors recours à différentes combinaisons que nous ne pouvons rappeler ici. Cependant nous indiquerons, à titre d'exemple, celle que le Conseil Général de l'Aude adopta et qui est encore maintenant en vigueur. Du fait de l'installation d'un médecin dans une commune quelconque du département, cette commune devient le centre d'une circonscription médicale autour duquel viennent se grouper automatiquement les communes les plus rapprochées. Quand le médecin est seul dans sa résidence, il est de droit médecin de l'Assistance médicale gratuite et donne ses soins, à ce titre, à tous les assistés de sa circonscription qui ne peuvent s'adresser qu'à lui. Quand, au contraire, plusieurs médecins sont installés au centre médical, le Bureau d'Assistance de chaque commune dépendant de ce centre, décide s'il y a lieu de confier le service à un ou plusieurs de ces médecins. Dans ce dernier cas, au commencement de chaque année, toute personne inscrite sur la liste communale fait connaître sa préférence entre les médecins agréés. On constatera que dans cette combinaison, le Préfet n'a pas à intervenir, la circonscription se forme d'elle-même et le Bureau d'Assistance fait le reste ; l'assisté a, dans une certaine mesure, le choix de son médecin. Les sages-femmes du service sont désignées dans les mêmes conditions. Quant aux pharmaciens le Conseil Général désirant respecter leurs intérêts commerciaux, a décidé de n'en favoriser aucun et de laisser les assistés libres de s'adresser indistinctement à tous les pharmaciens qui auraient accepté les règlements et les tarifs du service (1).

---

(1) L'article 18 du règlement départemental a trait à cette organisation.

Le département de l'Aude est divisé, pour le fonctionnement du service de l'Assistance médicale gratuite, en circonscriptions établies de la manière suivante :

Il existe, en effet, dans tout service départemental un tarif des médicaments sur lequel les pharmaciens établissent leurs mémoires. Il existe aussi un tarif pour les médecins et les sages-femmes.

La fixation des honoraires des médecins est une des grosses préoccupations des Conseils Généraux car elle est le complément très important de l'organisation de l'Assistance à domicile ; d'elle dépend le plus souvent que le service fonctionne d'une façon satisfaisante.

Tous les systèmes de rétribution des médecins se rapprochent des deux suivants : 1° le paiement dit à la visite et 2° le paiement par abonnement. L'un et l'autre comportent plusieurs éléments d'appréciation.

1° Toutes les communes dans lesquelles résident un ou plusieurs médecins sont à raison de cette circonstance le chef-lieu d'une circonscription médicale ;

2° Les autres communes sont de plein droit rattachées à ces chefs-lieux les plus rapprochés, alors même que ces chefs-lieux de circonscription ont obtenu leur autonomie en matière d'Assistance conformément aux dispositions de la loi.

3° Dans les communes où seront établis plusieurs médecins, le Bureau d'Assistance aura la faculté de désigner un ou plusieurs de ceux-ci pour assurer le service de l'Assistance à domicile.

Dans celles dépourvues de médecins qui se trouveront rattachées à raison de la distance aux communes visées dans le paragraphe précédent, le Bureau d'Assistance jouira des mêmes prérogatives.

Dans le cas où le Bureau d'Assistance aura porté son choix sur plusieurs médecins il devra préciser, en les désignant nominalement d'après les listes communales qui lui seront communiquées, les assistés dont les soins incomberaient pendant l'année entière à chaque médecin.

Les intéressés auront le droit de choisir leur médecin parmi les médecins désignés ; faute par eux d'avoir fait ce choix, la répartition des inscrits entre les médecins désignés, sera faite d'office par le Bureau d'Assistance.

Le Préfet, faute par les Bureaux d'Assistance de s'être conformés à cette obligation et d'avoir profité de la latitude qui leur est accordée, procèdera d'office aux désignations dont il s'agit.

Le président du Bureau d'Assistance adressera au Préfet dans les 3 jours en double expédition la délibération prise par celui-ci portant la désigna-

La visite médicale, dit M. Monod dans son rapport au Conseil supérieur sur l'exécution de la loi pendant l'année 1895 (fascicule 55 p. 89) peut se borner à une simple consultation en cabinet du médecin ; elle peut se faire dans la commune de la résidence du médecin ; elle peut exiger un déplacement plus considérable ; elle peut être faite au cours d'une tournée habituelle ; elle peut avoir un caractère d'urgence qui oblige le praticien à un dérangement immédiat ;

---

tion des médecins et la répartition entr'eux du service faite suivant les prescriptions ci-dessus. Le Préfet provoquera l'adhésion écrite des médecins aux règlements et tarifs en vigueur et prendra, s'il y a lieu, un arrêté de nomination.

Sages-femmes. — Les circonscriptions, en ce qui concerne les sages-femmes, pour les soins à donner aux femmes en couches, sont constituées suivant les mêmes règles ; elle ne coïncident pas nécessairement avec celles des médecins.

Pharmaciens. — Les assistés auront la liberté d'aller prendre les remèdes prescrits chez un pharmacien du département de l'Aude pris parmi ceux ayant adhéré par écrit au règlement et au tarif en vigueur dans le département qui seront seuls admis à fournir les médicaments aux assistés.

Aucun praticien ne pourra exercer pour le compte de l'Assistance médicale gratuite s'il n'a préalablement reçu l'autorisation du Préfet qui doit contenir pour les médecins et sages-femmes l'énumération des communes ou partie des communes à desservir.

Il sera publié, au début de chaque année, un tableau indiquant la composition des circonscriptions et les noms des médecins et sages-femmes chargés, dans chacune d'elles, du service de l'Assistance médicale gratuite. Les circonscriptions ainsi établies ne pourront être modifiées que dans le cas où, pour une cause quelconque notamment en raison de l'application du pouvoir disciplinaire conféré au Comité départemental par l'art. 18 *bis* ci-après, il deviendrait impossible de trouver dans une circonscription un médecin ayant accepté les règlements et tarif de l'Assistance et ayant qualité pour être chargé de ce service. Dans ce cas, la circonscription serait provisoirement supprimée et les communes la composant seraient rattachées aux chefs-lieux médicaux les plus proches. Le Préfet peut, s'il y a urgence ou en cas d'insuffisance, désigner d'autres praticiens que les titulaires des circonscriptions pour seconder ou suppléer ceux-ci, à la charge d'en référer à la Commission départementale à sa première réunion.

Les décisions établissant ou modifiant les circonscriptions sont notifiées, par les soins du Préfet, aux Bureaux d'Assistance des communes intéressées.

elle peut se compliquer de pansements et d'opérations qui justifient une majoration de prix. Ces diverses modalités de la visite médicale ont fait l'objet de tarifs spéciaux ou de clauses spéciales, de règlements pour la visite de jour, la visite de nuit, l'indemnité de déplacement, les opérations, etc.

Toutes les fois qu'un médecin du service se rend au domicile d'un malade assisté, il compte une visite. Il ajoute le prix du transport kilométrique quand la distance parcourue pour se rendre auprès de lui comporte cette rémunération additionnelle. Les visites et les transports de nuit sont tarifés d'ordinaire au double de la valeur des visites de jour. Les opérations chirurgicales font l'objet d'une tarification particulière et ne sont pas comprises dans le tarif de la visite. Le paiement des honoraires médicaux à la visite semblait équitablement rétribuer les services rendus et la plupart des départements l'avaient, pour ce motif, adopté. Mais, à l'expérience, il fut reconnu qu'il présente des défectuosités assez considérables pour en faire désirer l'abandon. On remarqua notamment, que ce système se prêtait un peu trop à l'abus de la visite médicale et partant à l'augmentation des frais pharmaceutiques. Plusieurs dérivatifs à cet abus furent mis à l'épreuve ; on institua la consultation au domicile du médecin et dans certains centres, on créa des dispensaires. — Le malade, légèrement atteint, devait aller trouver le médecin chez lui ou le consulter au dispensaire. Ces consultations gratuites pour le malade et pour le service ne furent pas suivies ; le dispensaire de campagne installé dans une petite pièce où le médecin se rendait à jour déterminé pour visiter les malades de la commune et des localités les plus proches ne réussit pas davantage ; l'assisté préférait recevoir les soins à son domicile. Aussi, les dépenses augmentèrent-elles dans d'inquiétantes proportions et plusieurs départements cherchèrent-ils une combinaison moins ruineuse pour leurs finances. (1).

---

(1) Le département de l'Aude est du nombre. Fatigué de voir les dépenses des visites médicales augmenter sans cesse, il a résolu de substituer, à partir de 1903, l'abonnement à la visite. La rémunération des médecins à la visite était la suivante :

Ils se tournèrent alors du côté de la rémunération à l'abonnement. Par abonnement, on entend un forfait établi entre la commune et les médecins. Quelle que soit l'importance de leurs soins, quel que soit le nombre de leurs visites, ceux-ci ne reçoivent, dans ce cas, qu'une indemnité fixée d'avance par année. Ce système admet plusieurs modalités : l'abonnement est à rétribution fixe ou à rétribution variable.

La rétribution fixe a, d'ordinaire, pour base le chiffre de la population, mais parfois on tient compte aussi au médecin de la distance à parcourir. Ainsi : un abonnement pourrait être contracté avec les communes à raison de 1 fr. par habitant si la localité à desservir n'était pas éloignée de plus de 2 kil. de la résidence du médecin et de 2 fr. par habitant si cette distance était supérieure à 2 kil. ; dans le premier cas et en supposant que la commune abonnée ait une population de 500 habitants le prix d'abonnement s'élèverait à 500 fr. et dans le second cas à 1.000 fr.

Art. 28. — *Tarif médical.*

Le prix des visites médicales est fixé ainsi qu'il suit :

Dans la résidence du médecin : 1 fr. pour les 500 premières visites ; au-dessus de 500 jusqu'à 1.000, 0 fr. 75 ; au-dessus de 1.000 visites, 0 fr. 50. Les visites de nuit seront payées 1 franc en sus.

Hors la résidence du médecin : 1 fr. par visite et 0 fr. 50 par kilomètre parcouru, sans retour, distance calculée de clocher à clocher. Toutefois, l'indemnité kilométrique ne sera calculée que lorsque le malade sera éloigné de plus de 2 kilomètres ; d'autre part, lorsque plusieurs visites auront été faites au cours d'un même voyage, l'indemnité kilométrique ne sera due qu'une fois. Elle ne pourra pas être réclamée, enfin, lorsque le médecin se sera rendu dans la commune où réside le malade pour une autre cause que la visite à faire à celui-ci. Les visites de nuit seront également payées 1 fr. en sus et l'indemnité kilométrique sera, dans ce cas, comptée le double de celle des visites de jour.

Le tarif des visites de nuit est le double de celui des visites de jour ainsi que l'indemnité kilométrique. (Sont considérées comme visite de nuit, les visites faites de 9 heures du soir à 5 heures du matin).

0 fr. 50 par visite au dispensaire, s'il en est établi un. L'indemnité kilométrique est due une fois au médecin pour se rendre au dispensaire.

Les consultations au domicile du médecin sont gratuites.

La rétribution variable est fixée le plus souvent d'après le nombre des inscrits figurant sur la liste d'Assistance. Dans ce système, les inscriptions effectuées d'office en vertu de l'art. 19 sont l'objet d'une tarification spéciale et les déplacements entrent en ligne de compte. Le département de l'Aude paie ses médecins d'Assistance depuis le 1er janvier 1903 à l'abonnement sur la base de la rétribution variable. Cette rétribution est déterminée par 2 coefficients. Le premier représente le rapport existant entre les dépenses médicales engagées sur toute l'étendue du département pendant une période de cinq années (sans y comprendre le prix du transport du médecin à la résidence du malade) et le nombre totalisé des inscriptions figurant pendant le même laps de temps sur les listes d'Assistance de toutes les communes de l'Aude; le second coefficient vise l'indemnité à accorder au praticien à raison de son déplacement. Ce dernier suivra, une progression ascendante à mesure que le médecin aura à s'éloigner davantage de sa résidence pour se rendre auprès du malade (1).

---

(1) Voici le texte de la décision prise par le Conseil Général de l'Aude le 22 Août 1902 :

« Le Conseil Général,

« Vu les propositions contenues au rapport de M. le Préfet.

« Décide :

« Le prix d'abonnement du service médical sera déterminé par l'addition de 2 coefficients, le premier, constant et immuable, général au département sera obtenu en divisant le montant des dépenses de toutes les visites médicales faites dans le département depuis 5 années (sans y comprendre le prix du transport kilométrique) par le nombre totalisé des inscrits sur la liste d'Assistance au cours de la même période.

« Le deuxième, variable et particulier à chaque commune, sera obtenu par l'évaluation forfaitaire du prix du transport du médecin entre sa résidence et celle du malade.

« Fixe, d'après le résultat des opérations présentées par M. le Préfet, le premier de ces coefficients à la somme de 2 fr. 80 par assisté inscrit ;

« Fixe le deuxième coefficient, d'après la distance qui sépare le domicile de l'assisté du centre médical, conformément à la progression suivante :

De 2 à 5 kilomètres,	0 fr. 30	par	kilomètre de distance.
De 5 à 12 »	0 fr. 45	»	»
De 12 kil. et au-dessus	0 fr. 60	»	»

« Maintient toutes les dispositions antérieures auxquelles il n'est pas dérogé formellement par la présente délibération. »

Dans les règlements départementaux, se trouvent combinées les dispositions relatives au choix du médecin et celles qui concernent leur rétribution. Ainsi, le système des circonscriptions médicales admet indifféremment la rétribution à l'abonnement et à la visite. Par contre, avec le système vosgien pur, il est difficile de concevoir que les médecins puissent être rémunérés autrement qu'à la visite (1).

Les sages-femmes quel que soit le mode de rémunération adopté pour les médecins, sont généralement payées à la visite et reçoivent, en outre, une indemnité kilométrique à raison de la distance parcourue pour se rendre auprès de la parturiante.

Nous regrettons que le sujet que nous traitons ne nous permette pas de plus amples développements sur l'organisation de l'Assistance à domicile. C'est là une très intéressante étude d'une utilité incontestable à raison de son côté pratique. Nous devons, cependant, nous en tenir aux grandes lignes que nous avons indiquées de crainte d'être entraîné plus loin qu'il ne conviendrait.

§ 2. Organisation de l'assistance hospitalière. (2)

Les articles de la loi du 15 juillet 1893 qui régissent l'Assistance hospitalière sont les art. 3, 4, 24 et 25. Ils

---

(1) Au lecteur désireux de connaître la statistique à cet égard et à se livrer à des études comparatives sur les différents systèmes adoptés dans les départements, nous signalons les précieuses indications contenues dans les deux rapports présentés par M. Monod au Conseil supérieur sur l'exécution de la loi du 15 Juillet 1893, pendant les années 1895 et 1896 (fascicules 55 et 61). Depuis, aucun travail de cette nature n'a été publié mais nous croyons savoir que M. Monod, prépare en ce moment un compte-rendu de l'exécution de cette loi qui portera sur les années 1897, 1898 et 1899.

Cette publication nous eut été d'un précieux secours pour compléter les renseignements qu'aucun autre document n'est susceptible de nous donner.

A son défaut, nous nous sommes abstenu de fournir des indications qui eussent été, peut-être, à l'heure actuelle inexactes, et par conséquent sans prfit au point de vue de la documentation.

(2) Nous ne nous occupons dans ce travail que de la fonction des hôpitaux au point de vue de l'Assistance médicale gratuite, laissant forcément en dehors de notre cadre les explications relatives à l'administration hospita-

indiquent tout le travail préparatoire qu'il est nécessaire d'accomplir avant que l'Assistance hospitalière puisse commencer à fonctionner. Dans ce travail, il convient de faire deux parts, celle qui est l'œuvre du Préfet et celle qui est l'œuvre du Conseil Général.

Le Préfet aura, avant toute chose, à faire relever par son délégué l'état des lits dont chaque hôpital du département pourra disposer en faveur du service de l'Assistance médicale gratuite, défalcation opérée de ceux qui ont une affectation spéciale en vertu d'actes de fondation, d'édits d'union ou de conventions particulières, et des lits nécessaires à l'exécution de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851. Les lits réservés aux vieillards, aux incurables, aux militaires, aux enfants assistés et au service de la maternité seront également défalqués. L'action exclusive du Préfet se fera ensuite sentir dans la fixation du prix de la journée d'hôpital applicable aux malades de l'Assistance.

Le Conseil Général est, de son côté, chargé de procéder au rattachement des communes avec les centres hospitaliers et de constituer ainsi les circonscriptions hospitalières. Il règle mente l'organisation de l'Assistance reçue dans les hopitaux et délibère sur la création d'hôpitaux nouveaux, dans le cas où il l'estime nécessaire pour assurer le fonctionnement du service.

Pour avoir une idée exacte de l'organisation de l'Assistance hospitalière dans les départements, nous devrons passer en revue ces différentes attributions.

I. — *Recensement des lits d'hôpital. — Dans le cas où il y a impossibilité de soigner un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital.* Celui-ci devient

---

lière en général. Cependant, à ceux de nos lecteurs que cette étude intéresserait, nous recommandons tout spécialement l'important ouvrage si clairement conçu et si documenté de M. Gabriel Cros-Mayrevieille, vice-président de la Commission administrative des hospices de Narbonne et membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique, intitulé « Traité de l'administration hospitalière » Paul Dupont 1886, dont l'auteur prépare une nouvelle et 3me édition.

donc, en réalité, l'auxiliaire indispensable du service de l'Assistance médicale gratuite. A ses obligations antérieures, celles que nous étudierons plus loin, seront jointes celles qui dérivent de la loi de 1893. Mais, comme nous en ferons dans la suite la remarque, ces dernières n'entraîneront pour eux aucune charge pécuniaire nouvelle. Sans doute, ces établissements devront, désormais admettre les malades que le service leur enverra, mais ils ne les recevront que contre remboursement des frais d'hospitalisation et dans la mesure ou ils disposeront des lits nécessaires au traitements des malades de l'Assistance.

Voilà pourquoi il conviendra, avant tout, de faire état des obligations antérieures des hôpitaux, afin de pouvoir supputer le nombre des lits existants (1) réservés aux malades assistés. On recherchera donc les lits qui ont une affectation spéciale résultant d'actes de fondation, d'édits d'union ou de conventions particulières. Les dernières statistiques dressées par l'hôpital lui-même ou, à leur défaut les registres ouverts à l'économat, permettront de déterminer : 1° Le nombre de lits à entretenir pour assurer l'application de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 dont les dispositions sont maintenues ; 2° Le nombre de lits reconnus nécessaires au service des vieillards ou incurables, des militaires, des enfants assistés et des maternités. Ces défalcations opérées, s'il reste des lits disponibles, on les affectera au service de l'Assistance. On voit que celui-ci peut, à bon droit, se défendre de tout accaparement; ce n'est qu'après que les hôpitaux auront rempli leurs autres obligations, qu'ils devront songer à accomplir celles que leur impose la loi du 15 juillet 1893. Dans chaque département il a été dressé, sur ces données, par l'Administration préfectorale,

---

(1) Le lit est la mesure de l'Assistance hospitalière. Pour qu'un lit soit classé comme lit d'hôpital, il faut qu'il existe matériellement, qu'il puisse servir dans des conditions d'hygiène acceptables, qu'il soit affecté à des malades, que son entretien soit assuré.

(C. fr. rapport de M. Henri Monod. Fascicule du Conseil supérieur n° 55, p. 39).

des statistiques présentant toutes les garanties d'authenticité désirables et qui ont été très utiles aux Conseils Généraux pour opérer les rattachements prescrits par les art. 3 et 4 de la loi.

II. *Création des circonscriptions hospitalières, hôpitaux de rattachement.* — Il est impossible d'admettre dans un service public organisé que les assistés soient indifféremment dirigés sur un hôpital ou sur un autre. En cette matière comme en tout autre, plus qu'en tout autre, un ordre parfait doit régner. De plus, il faut être assuré que le malade envoyé dans un établissement y sera accepté et qu'il y recevra des soins qui amèneront sa guérison ou au moins le soulagement des maux dont il souffre. Le législateur a, dans cet ordre d'idées reconnu la nécessité de prendre certaines précautions propres à assurer une bonne et confortable hospitalisation aux assistés, notamment en désignant à chaque commune l'hôpital sur lequel ses malades assistés devront être dirigés. Avant de déterminer les circonscriptions, le Conseil Général (1) devra porter son attention sur trois points essentiels : 1° le nombre de lits disponibles dans chaque hôpital ; 2° les affections qui peuvent y être efficacement traitées ; 3° les communes qui en sont le plus rapprochées.

Sur le premier point : il est certain que du nombre de lits mis à la disposition du service dépendra la plus ou moins grande importance des rattachements. A tel hôpital disposant de nombreux lits on rattachera un plus grand nombre de communes et inversement ; avant tout, il faut que l'hôpital soit en mesure d'assurer l'admission des malades. Le Conseil Général puisera les renseignements utiles à ce sujet dans l'état des lits qu'aura dressé le délégué du Préfet de concert avec l'Administration hospitalière.

Sur le second point : bien rarement les hôpitaux ont un outil-

(1) Sous le régime de la loi du 7 Août 1851 Art. 3, le pouvoir de rattacher les communes aux centres hospitaliers existants appartenait au Préfet. La loi du 15 Juillet 1893 a confié ce soin à l'Assemblée départementale qui a reçu d'elle une mission générale de réglementation du service.

lage suffisant pour traiter toutes sortes d'affections. Les uns manquent de salles d'opération, les autres ne possèdent pas de maternités, d'autres encore n'ont pas de pavillons d'isolement, parfois, c'est un personnel expérimenté qui fait défaut.

Dans ces conditions, il n'est guère prudent d'envoyer dans ces établissements toutes sortes de malades. « Aussi, pour parer à cet inconvénient, la circulaire ministérielle du 17 Août 1895 recommande-t-elle aux Préfets de faire procéder à des rattachements supplémentaires. Cet excellent avis a été entendu par bon nombre de Conseils Généraux qui ont rattaché les communes comprises dans l'organisation départementale à plusieurs centres hospitaliers à la fois. Cette manière de procéder avantageuse pour les assistés qui sont assurés de recevoir, en toute circonstance, des soins appropriés, l'est aussi pour les départements qui utilisent ainsi les entières ressources hospitalières locales. Grâce à ces rattachements supplémentaires, en effet, il n'existe aucun inconvénient à rattacher une commune à un petit hôpital voisin qui sera apte à donner les premiers soins aux assistés peu gravement atteints, si cette même commune est autorisée à diriger sur un hôpital plus complet et mieux outillé ses malades qui ont besoin de soins plus sérieux. Rien n'empêche d'effectuer un double, un triple, un quadruple rattachement. Le département de l'Aude est un exemple de ce que nous avançons : dans cette organisation, certaines communes se trouvent rattachées à un petit hôpital voisin, sorte d'infirmerie où sont admises, en principe, les personnes malades qui ne peuvent être soignées chez elles. Quand ces personnes sont atteintes d'une affection nécessitant des soins plus minutieux et plus éclairés, on les envoie à l'hôpital du chef-lieu d'arrondissement, pour certaines affections telles que les affections oculaires, du larynx, du nez et des oreilles, on les dirige sur l'hôpital du chef-lieu du département ; il en est de même pour certaines opérations difficiles et pour les accouchements. Enfin, les enfants rachitiques et scrofuleux et les malades atteints de tuberculose pulmonaire sont envoyés dans des hôpitaux spéciaux en dehors du dépar-

tement (1). La circulaire ministérielle du 18 Mai 1894 ne voit pas d'empêchement à ce que des rattachements soient opérés avec des hôpitaux-hospices ou même avec des hospices plus spécialement réservés aux vieillards et aux infirmes. Dans la pratique, des rattachements de cette nature ont été effectués, mais ils ont été inopérants parce que l'hospitalisation des malades assistés n'a pu y être assurée. Il eût fallu dans ces petits établissements, ordinairement situés dans des centres peu importants, procéder à une installation méthodique, créer des quartiers de malades, établir un service médical permanent, toutes choses très coûteuses et dont ils étaient impuissants à supporter la charge, aussi sont-ils pour la plupart, restés ce qu'ils étaient, c'est-à-dire mal outillés et impropres à recevoir des malades. En fait le rattachement des communes à ces hôpitaux, n'a point été réalisé.

Enfin, les Conseils Généraux sont autorisés à rattacher les communes à des hôpitaux privés. Une double condition nous paraît devoir être requise dans la circonstance. D'abord, avant d'opérer le rattachement, le Conseil Général aura à se préoccuper d'obtenir le consentement de l'administration de l'hôpital et de s'entendre avec elle sur le prix de journée. Nous ne croyons pas, en effet, qu'aucune obligation puisse être imposée en vertu de la loi du 15 juillet

---

(1) On ne saurait rattacher une commune d'un département à un hôpital d'un autre département sans l'accomplissement de certaines formalités préalables qui nous paraissent indispensables. Si l'hôpital est privé, il faudra que le département s'entende avec l'Administration de cet établissement sur le prix de journée et sur les conditions d'admission des malades assistés. Si l'hôpital est un établissement public, il conviendra de recueillir l'assentiment de la Commission administrative de cet établissement et du Conseil Général dont il dépend. Celui-ci doit rester juge de savoir si la puissance hospitalière de l'établissement lui permet d'accepter des assistés d'un département voisin ; avant tout, il est tenu de remplir ses obligations vis-à-vis des assistés de sa circonscription territoriale. Par une délibération du 22 Août 1895, le Conseil Général de l'Allier s'est refusé au rattachement à l'hospice-hôpital d'Ebreuil situé dans ce département, d'une commune du département du Puy-de-Dôme à cause de l'insuffisance des lits dans cet hôpital.

1893 à des hôpitaux privés qui sont libres, par conséquent, d'accepter ou de repousser les propositions du Conseil Général ; la même considération nous amène à dire que le Préfet n'a point dans ce cas à faire usage de la prérogative qu'il tient de l'art. 24. Ce sera un contrat d'ordre privé qui interviendra entre le département et l'administration de l'hôpital et qui fixera les conventions stipulées entr'eux. En second lieu, le Conseil Général aura la précaution de règlementer, à l'égard des assistés, ce rattachement et de faire agréer cette règlementation par l'hôpital. Les départements ont peu profité de cette faculté. On cite à peine, en France, une dizaine de communes rattachées à des hôpitaux privés. Parmi celles-ci la plus voisine est Lacaune, un important chef-lieu de canton du département du Tarn.

Sur le troisième point : quand les hôpitaux seront à même de disposer des lits nécessaires et qu'ils offriront toutes les garanties désirables de curabilité, ils pourront servir de centre à une circonscription hospitalière. Afin d'éviter de longs transports, toujours onéreux pour les collectivités rattachées et pénibles pour les malades, il serait désirable qu'autour de ce centre fussent groupées les communes les plus rapprochées. D'ordinaire, les Conseils Généraux s'appliquent, sans trop se préoccuper des divisions territoriales administratives, à relier les communes à l'hôpital le plus voisin.

C'est, nous l'avons vu, par une délibération que le Conseil Général décide ce rattachement, cette délibération constitue un acte d'administration d'autorité règlementaire qui peut faire l'objet d'un recours contentieux en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, comme nous l'expliquerons sous la rubrique des recours.

III. — *Fixation du prix de journée.* — Il eût été anormal de conférer au Conseil Général le pouvoir de fixer le prix de la journée d'hôpital dont il devait assumer généralement la plus grosse part. C'eût été une prérogative un peu choquante que de faire déterminer par le département débiteur la quotité du remboursement qu'il devait opérer entre les mains de l'hôpital créancier. Aussi, le législateur a-t-il remis au Préfet le soin de procéder à cette fixation ; le Conseil Général est,

toutefois, appelé à discuter les prétentions de l'hôpital et à émettre ses propositions sous forme d'un avis, facultatif pour le Préfet.

Celui-ci en prenant son arrêté de fixation agira, il est aisé de le comprendre, non pas comme représentant des intérêts départementaux, mais en qualité de fonctionnaire de l'État et en son nom. Sa décision aura la valeur d'un acte d'administration d'autorité accompli en vue d'assurer l'application de la loi et de règlementer une partie du service. Nous verrons plus loin de quel recours il pourra être l'objet.

Mais sur quelles bases va être établi ce prix de journée ? Dans la circonstance, les pouvoirs du Préfet sont-ils illimités et le représentant de l'Etat est-il autorisé à réduire, outre mesure, les exigences des établissements ? Le Préfet possède un droit d'appréciation limité : il ne peut imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Ainsi, quel que soit l'avis émis par le Conseil Général, en opposition à la demande formulée par l'hôpital, quel que soit le chiffre des prétentions de ce dernier, le Préfet n'est point en droit de fixer un prix inférieur à la moyenne du prix de revient des cinq dernières années. Le Conseil d'Etat se montre rigoureux sur l'observation de cette prescription. Un arrêt du 28 juin 1901 fixe sa jurisprudence à cet égard : (Hospice de Bourges. Revue des établissements de bienfaisance année 1902 p. 6).

Considérant que, par son arrêté du 31 juillet 1899, le Préfet du département du Cher a fixé le prix de journée à 1 fr. 70 pour les malades de la circonscription hospitalière et à 2 fr. 16 pour les communes de second rattachement ;

Considérant, d'une part, que des termes de l'art. 24 de la loi du 15 juillet 1893, il résulte qu'il doit être fixé un prix de journée unique pour toutes les catégories de malades soignés dans l'hôpital ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction que le prix de 1 fr. 70 ne tient pas compte de tous les éléments de dépense qui doivent servir à calculer le prix de revient, et notamment des frais généraux du personnel administratif ou médical et du personnel affecté à la garde des malades, non plus que des dépenses d'entretien de l'hôpital et du mobilier et qu'il est inférieur à la moyenne de ce

prix de revient pendant les cinq dernières années; qu'ainsi, il a été pris en violation de l'art. 24 précité ; que, dès lors, la Commission administrative est fondée à demander qu'il soit annulé.

Décide. — L'arrêté du Préfet du département du Cher en date du 31 juillet 1899, est annulé (1).

A peine de nullité, l'arrêté du Préfet fixant le prix de la journée d'hôpital doit tenir compte de tous les éléments de dépenses susceptibles de faire ressortir la moyenne du prix de revient des cinq dernières années, notamment des frais généraux du personnel, des dépenses d'entretien de l'hôpital et du mobilier. En somme, les Préfets auront toute liberté pour fixer un prix supérieur à la moyenne du prix de revient des cinq dernières années établies sur ces bases, mais, dans aucun cas, ce prix ne pourra descendre au-dessous.

On conçoit toute l'importance qu'a prise, dans ces conditions, la comptabilité-matières des établissements publics d'Assistance ; par elle sont justifiées les majorations qui apparaissent dans les prix de journées. Il était essentiel que les données fournies par cette comptabilité fussent désormais scrupuleusement exactes et qu'il fût à tout instant possible de la vérifier. Dans ce but un décret en date du 9 Septembre 1899, a approuvé et rendu exécutoire à dater du 1er janvier 1900 dans tous les établissements publics d'Assistance, un règlement sur la tenue de cette comptabilité-matières. Ce réglement, « œuvre d'une commission technique, amendé « par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, sur les « observations d'un grand nombre de commissions adminis- « tratives fortes de leur expérience de chaque jour, sur les « observations aussi de M. le Ministre des Finances « et de M. le premier Président de la Cour des Comptes » a été notifié aux Préfets par une circulaire du 15 Septembre 1899; depuis cette époque, ceux-ci ont dû tenir la main à sa stricte application. Grâce à cette mesure on sera désormais

(1) V. dans le même sens arrêt du 24 décembre 1897, revue des établissements de bienfaisance année 1898, p. 70.

à peu près assuré de la sincérité de cette comptabilité qu'on pourra prendre pour base des opérations qui serviront à établir le prix de journée sans crainte de commettre des erreurs préjudiciables à l'une ou l'autre des parties intéressées.

IV. — *Construction des hôpitaux nouveaux et agrandissement des hôpitaux existants.* — L'obligation de faire implique, en Assistance, l'obligation de bien faire. Si donc, par suite du manque de lits, des défectuosités de l'installation de certains établissements, de leur éloignement des communes à desservir ou de l'extension donnée au service, les ressources hospitalière du département viennent à faire défaut, on sera dans la nécessité de créer des hôpitaux nouveaux ou d'agrandir les anciens. Une circulaire ministérielle du 28 décembre 1896 fait connaître la procédure à suivre et les conditions à observer pour obtenir de l'État les subventions facultatives qu'il accorde dans ce cas. D'un autre côté, l'art. 26 de notre loi dispose que l'État contribuera aux dépenses d'agrandissement ou de constructions d'hôpitaux dans la limite des crédits votés.

En fait, l'État se contente de consacrer à cet objet la partie des fonds provenant du pari mutuel dont la destination est fixée ainsi qu'il suit par l'art. 47 de la loi de finances du 16 avril 1895 :

A l'avenir, les fonds du pari mutuel consacrés aux œuvres d'Assistance seront affectés, jusqu'à concurrence du tiers, à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite. Mais cette répartition est subordonnée à l'observation de certaines règles indiquées par la circulaire du 28 décembre 1896 précitée, les unes visant l'application du principe de la solidarité qui régit toute la matière de l'Assistance, les autres concernant les justifications propres à établir que les constructions projetées sont utiles pour l'hospitalisation des malades du service de l'Assistance médicale gratuite. Le principe de solidarité reçoit, une fois de plus, sa consécration en ce que l'allocation de la subvention dépend de la participation financière préalable des

établissements publics intéressés. (hôpitaux, communes, départements). Ainsi, s'agit-il de la création ou de l'amélioration ou de l'agrandissement d'un hôpital placé sous le régime de la loi du 7 août 1851, l'État n'interviendra par sa subvention qu'après avoir constaté un effort pécuniaire suffisant de la part des communes comprises dans sa circonscription de l'établissement, de la part de l'établissement lui-même, de la part aussi du département. *La solidarité, en matière d'Assistance, dit la circulaire, suppose un effort commun pour parfaire la somme nécessaire à la réalisation des projets.* S'agit-il de la création d'infirmeries ou d'hôpitaux uniquement destinés à l'exécution de la loi de 1893, l'effort pécuniaire des communes rattachées et du département sera encore exigé avant l'allocation de la subvention provenant des fonds du pari mutuel. Toute demande de subvention devra en outre être accompagnée de justifications tendant à établir que les travaux projetés sont destinés à favoriser l'Assistance aux malades pauvres, qu'ils se réfèrent à une construction ou à un agrandissement d'hôpital, qu'ils sont nécessaires, bien conçus et convenablement étudiés.

Par l'exposé qui précède, nous avons voulu montrer, qu'en toute occasion, le principe de solidarité trouve à s'affirmer dans le service de l'Assistance médicale gratuite puisque non-seulement c'est en son nom que sont engagées les dépenses obligatoires des collectivités, mais encore leurs dépenses facultatives, comme celles qu'elles affectent à la création et à l'amélioration des hôpitaux.

SECTION III. — Organisation communale.

§ 1er.— *Bureau d'Assistance.*

La Commune devant être le pivot de l'Assistance, il est de toute nécessité qu'elle possède un organisme chargé d'en diriger les services. Cet organisme ne saurait être que le Bureau de Bienfaisance, ou pour mieux dire, le Bureau d'Assistance. Le principe de l'Assistance communale implique donc la création d'une semblable institution pour chaque commune.

C'est ainsi que s'exprimait M. le Docteur Dreyfus-Brissac dans son rapport au Conseil supérieur sur l'Assistance médicale dans les campagnes. C'est à cet avis que se rangèrent la Commission de la Chambre des Députés et le législateur lui-même quand ils eurent à élaborer les dispositions concernant l'organisation du nouveau service. *Dans chaque commune, dit l'art. 10 de la loi de 1893, un Bureau d'Assistance assure le service de l'Assistance médicale.* Le bureau d'Assistance est donc l'organisme communal au moyen duquel sont assurés et répartis les secours en cas de maladie dans la commune entre les individus privés de ressources qui y possèdent leur domicile de secours.

Le projet de loi propose de nommer cette nouvelle institution Bureau d'Assistance, comme les Commissions réunies des Bureaux de bienfaisance et des hospices, disait le Rapporteur de la loi à la Chambre des Députés. Ce n'est pas seulement un mot mis à la place de l'autre, c'est l'idée de solidarité qui remplace l'idée de solidarité.

Ce mot d'Assistance qui a été introduit pour la première fois dans la langue des lois par la Constitution de 1848 résume, désormais, le grand devoir de fraternité que la République a mission d'accomplir.

La qualification du Bureau d'assistance exprimaient d'autre part, MM. Napias et Rondel au Congrès de Lyon, lui a été donnée, non-seulement pour le distinguer du Bureau de bienfaisance qui peut exister avec lui, mais aussi par suite d'un progrès de doctrine analogue à celui qui avait fait appeler Bureau de Bienfaisance, les établissements qui succédèrent aux anciens Bureaux de charité.

L'Assistance médicale gratuite est, nous l'avons vu, départementale en ce qui touche l'organisation ; elle est communale en ce qui concerne l'attribution des secours suivant le principe maintes fois affirmé : *L'Assistance doit avoir pour point de départ le lieu même où elle est nécessaire,* le Bureau d'Assistance constitue à ce point de vue, dans la commune, le rouage administratif le plus essentiel du nouveau service, car: c'est de lui que dépend tout son fonctionnement. Aussi, la loi en a-t-elle décidé la création dans toutes les communes de France, et sans qu'il soit besoin d'un décret spécial, ces établissements publics existent virtuellement par le fait seul de la promulgation de la loi de 1893.

La Commission administrative du bureau d'Assistance, ajoute l'art. 10, est formée par les commissions administratives réunies de l'hôpital et du Bureau de bienfaisance où par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune.

A défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, le bureau d'Assistance est régi par la loi du 21 mai 1873 (art. 1er à 5) modifiée par la loi du 5 Août 1879 , et possède, outre les attributions qui lui sont dévolues par la présente loi, tous les droits et attributions qui appartiennent au bureau de bienfaisance.

D'après ce texte, la composition de la Commtssion administrative qui est chargée de la gestion des Bureaux d'Assistance varie suivant que la commune est déjà dotée d'un établissement hospitalier et d'un Bureau de bienfaisance, ou qu'elle est dotée de l'un de ces deux établissements seulement, ou qu'elle n'en possède aucun.

Sont également variables les attributions du Bureau dans ces différents cas.

Premier cas. — La commune possède un Bureau de Bienfaisance et un établissement hospitalier. La Commission du Bureau d'Assistance est constituée par les deux commissions réunies du Bureau de bienfaisance et de l'hôpital, elle est chargée uniquement de l'Assistance à domicile. Quant aux deux autres Commissions, elles conservent leurs attributions respectives, sauf celles qui sont dévolues à la Commission du Bureau d'Assistance.

Sur ce point, la loi de 1893 n'a pas innové ; l'art. 7 de la loi du 21 mai 1873 prévoyait déjà cette réunion quand les deux commissions avaient à s'occuper d'intérêts communs.

Deuxième cas. — La commune possède un Bureau de Bienfaisance et n'a pas d'établissement hospitalier. La Commission du Bureau d'Assistance est formée par la Commission administrative du Bureau de bienfaisance dont les attributions se trouvent ainsi scindées.

Comme Commission du Bureau d'Assistance, elle s'occupe de toutes les questions qui ont trait à l'Assistance médicale.

Troisième cas. — La commune possède un établissement hospitalier et n'a pas de Bureau de bienfaisance. C'est la Commission de l'établissement hospitalier qui devient, dans ce cas, Commission du Bureau d'Assistance. Cette solution, quoique non expressément visée par l'art. 10, est une conséquence toute naturelle des règles qu'il édicte.

Comme Commission du Bureau d'Assistance, elle est chargée de tout ce qui est relatif à l'Assistance médicale gratuite et de toute la partie qui serait réservée à un Bureau de bienfaisance, s'il en existait un dans la commune.

Quatrième cas. — Dans la commune n'existe ni Bureau de bienfaisance, ni établissement hospitalier. La très grande majorité des communes de France se trouvent dans cette situation. La loi prévoit alors que les Commissions administratives des Bureaux d'Assistance seront constituées comme le sont, depuis la loi du 5 août 1879, les Commissions des Bureaux de bienfaisance et des hospices (1).

---

(1) La loi du 5 août 1879, modifiant celle du 21 mai 1873, porte : Art. 1er. — Les Commissions administratives des hospices et hôpitaux et celles des Bureaux de bienfaisance sont composées du Maire et de six membres renouvelables.

Deux des membres de chaque Commission sont élus par le Conseil municipal. Les quatre autres membres sont nommés par le Préfet.

Art. 2. — Le nombre des membres renouvelables peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial, rendu sur l'avis du Conseil d'Etat.

Dans ce cas, l'augmentation aura lieu par nombre pair afin que le droit de nomination s'exerce dans une proportion égale par le Conseil municipal et le Préfet.

Art. 4. — Les délégués du Conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat ; mais en cas de suspension ou de dissolution du Conseil municipal, ce mandat est continué jusqu'au jour de la nomination des délégués par le nouveau Conseil municipal.

Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans. Chaque année la Commission se renouvelle par quart.

Les membres sortants sont rééligibles.

Si le remplacement a lieu dans le cours d'une année, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé.

Les prescriptions des circulaires ministérielles des 26 septembre 1879, 14 novembre 1879 et 24 mai 1884 seront applicables à la formation, au fonctionnement et au renouvellement des Bureaux d'Assistance constitués dans les conditions prévues par le dernier paragraphe de l'art. 10. En outre, dans cette hypothèse, comme d'ailleurs dans le 2e et 3e cas que nous venons d'examiner, le Bureau d'Assistance ne sera pas seulement un rouage essentiel du nouveau service, son rôle comportera une extension bien plus grande, puisqu'il sera destiné à servir de Bureau de bienfaisance aux communes qui en sont dépourvues.

On ne saurait méconnaître le grand progrès accompli par cette réforme. L'art. 10 ne se borne pas à consacrer le principe de l'Assistance communale destiné à servir d'assise fondamentale à tous les services futurs d'Assistance publique, il accomplit encore un premier pas dans le sens de l'unification de la représentation des pauvres (1) et de la synthèse des services d'Assistance publique.

Ne sont pas éligibles ou sont révoqués de plein droit les membres qui se trouveraient dans un des cas d'incapacité prévus par les lois électorales.

L'élection des délégués du Conseil municipal a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des voix : après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et en cas de partage, le plus âgé est élu.

Art. 5. — Les Commissions pourront être dissoutes et leurs membres révoqués par le Ministre de l'Intérieur.

En cas de dissolution ou de révocation, la Commission sera remplacée ou complétée dans le délai d'un mois.

Les délégués des Conseils municipaux ne pourront, s'ils sont révoqués, être réélus pendant une année.

En cas de renouvellement total ou de création nouvelle, les membres que l'art. 1er laisse à la nomination du Préfet seront, sur sa proposition, nommés par le Ministre de l'Intérieur.

Le renouvellement par quart sera déterminé par le sort à la première séance d'installation.

(1) La représentation des pauvres est une question à l'ordre du jour. Actuellement, une libéralité destinée au soulagement des pauvres de la commune doit être acceptée, suivant les cas : ou par le Maire de la commune, ou par le Bureau de bienfaisance, ou par l'hospice, ou par le Bureau d'Assistance. Dans une lettre adressée le 24 mai 1895 par M. Leygues, alors Ministre de l'Intérieur, à M. le Président du Conseil d'Etat pour lui deman-

Le Bureau d'Assistance est un établissement public c'est-à-dire qu'étant incorporé à l'Administration publique pour la gestion d'un service public spécial, il a rang de personne administrative, est pourvu en cette qualité de l'individualité et de la personnalité juridiques qui lui confèrent l'exercice de certains droits, notamment celui de recevoir des libéralités, sauf autorisation administrative.

A ce sujet, l'art. 11 de la loi est ainsi libellé : *Le président du Bureau d'Assistance a le droit d'accepter, à titre conservatoire, des dons et legs et de former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance.*

---

der de faire élaborer par cette assemblée un projet de loi sur la représentation des pauvres, se trouve expliquée la raison de cette multiplicité d'attributions et indiqué le rôle assigné à chaque autorité en matière de dons et legs. Nous reproduisons ce passage important de la dépêche ministérielle :

« La raison de cette multiplicité éventuelle d'autorités compétentes pour accepter les libéralités résulte de ce que la législation sur l'Assistance publique est disséminée en des textes de dates différentes et de ce que, en cette matière, la loi la plus récente s'est superposée simplement, sans les abroger, à des lois antérieures.

1° Le Maire tient de l'ordonnance du 2 avril 1817 (art. 3) pleine capacité lorsqu'il s'agit du soulagement des pauvres de la commune. Son aptitude n'est limitée que par la compétence spéciale d'établissements charitables. Autrefois, il était l'unique représentant des indigents dans les communes dépourvues de Bureau de bienfaisance ou d'hospice ; aujourd'hui, dans ces mêmes communes, il reste compétent dans toutes les circonstances où le Bureau d'Assistance créé par la loi du 15 juillet 1893 (art. 10) n'est pas apte à intervenir ; or, cet établissement ne peut intervenir que dans l'intérêt de l'Assistance médicale gratuite et, d'autre part, à défaut de Bureau de bienfaisance, comme investi des droits et attributions d'un Bureau de bienfaisance.

De telle sorte, que dans cette hypothèse, le Maire est compétent pour accepter :

a) Une libéralité faite à une commune pour création d'hôpital ou d'hospice (Cons. d'Etat, notes sur l'arrêt du 15 février 1894, Cantal, legs Tible) ;

b) Le bénéfice résultant, en faveur des pauvres de la commune, de la fondation de lits de vieillards ou d'infirmes dans un hospice d'une autre commune ;

Le décret du Président de la République ou l'arrêté du Préfet qui interviennent ultérieurement ont effet du jour de cette acceptation.

Le Bureau d'Assistance est représenté en justice et dans les actes de la vie civile par un de ses membres que ses collègues élisent, à cet effet, au commencement de chaque année.

L'administration des fondations, dons et legs qui ont été faits aux pauvres ou aux communes en vue d'assurer l'Assistance médicale, est dévolue au Bureau d'Assistance.

Les Bureaux d'Assistance sont soumis aux règles qui régissent

---

c) Les legs faits au profit d'enfants pauvres, par exemple pour la fondation d'un orphelinat, pour une crèche etc.

2° Le Bureau de bienfaisance accepte les libéralités qui lui sont adressées ou qui, faites aux pauvres, ou à la commune pour les pauvres, sont considérées par la jurisprudence comme faites au profit de l'Assistance à domicile, par suite au Bureau de bienfaisance chargé de ce service ;

3° La Commission hospitalière accepte les libéralités qui lui sont adressées ou qui écrites au nom des pauvres ou de la commune, là où il existe déjà un établissement hospitalier, sont destinées à l'hospitalisation par une clause de l'acte de disposition ;

4° Le Bureau d'Assistance a compétence pour accepter, outre les libéralités qui lui sont faites :

a) Les libéralités écrites en faveur des pauvres malades ou en faveur de l'Assistance médicale des malades privés de ressources ;

b) Là où il n'existe pas de Bureau de bienfaisance, les mêmes libéralités qu'un Bureau de bienfaisance serait apte à recueillir, puisqu'alors le Bureau d'Assistance possède les droits et attributions du Bureau de bienfaisance. »

(Revue générale d'administration vol. 65, page 411.)

Dans un article intitulé : « De l'unification de la représentation des pauvres et de l'administration des établissements d'Assistance » publié dans la Revue générale d'administration, année 1899, II p. 406, M. J. de Tinguy du Pouet, avocat, a fait de la question une étude qu'il a divisée en trois parties : 1° historique des institutions de bienfaisance. 2° leur situation actuelle ; 3° les transformations proposées et leur acceptabilité.

Nous signalons aussi le rapport très documenté présenté au Congrès international d'Assistance publique tenu à Paris en 1900 « sur l'histoire de la gestion et de l'administration du patrimoine des pauvres » par M. Gabriel Cros-Mayrevieille, Vice-président de la Commission administrative des hospices de Narbonne et membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique (Imprimerie administrative : Melun).

l'administration et la comptabilité des hospices, en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi.

Le Maire, président du Bureau d'Assistance, a le pouvoir d'accomplir, sans la participation de la Commission administrative, certains actes conservatoires en matière de dons et de legs; il peut accepter provisoirement les libéralités dont l'établissement public est appelé à bénéficier. D'autre part, pour obtenir une certaine continuité dans la représentation des intérêts du Bureau et dans la crainte que le Maire ne puisse toujours prendre part à tous les actes de sa vie civile, le législateur a confié au Bureau la faculté de désigner, pour agir en son nom, un autre de ses membres. Il va sans dire que l'administrateur qui recevra cette investiture restera entièrement sous la dépendance de la Commission qui lui indiquera, par ses délibérations, le sens dans lequel il devra diriger son action. Par cette double mesure législative, les intérêts du Bureau d'Assistance sont mieux protégés. A ce point de vue, d'ailleurs, l'application de l'art. 11 ne donne lieu à aucune difficulté.

Il n'en est pas de même quand on cherche à y découvrir l'étendue de la compétence du Bureau d'Assistance. En droit administratif, nous l'avons dit, le Bureau d'Assistance étant un établissement public, est doué de la personnalité juridique, il a donc la capacité voulue pour recevoir les libéralités qui lui sont faites, sous la condition qu'il sera autorisé par l'Administration à les accepter. Or, le Conseil d'État appelé à formuler son avis préalable dans toutes les demandes en délivrance émanant des personnes administratives instituées ou gratifiées a admis une jurisprudence inflexible d'après laquelle elle propose de ne donner aucune suite aux projets de décrets d'autorisation lorsque les libéralités sont grevées de charges qui tendraient à faire sortir les institutions bénéficiaires de leur spécialité fonctionnelle. C'est ce qu'on appelle la règle de la spécialité en droit administratif. Partant de cette idée que les libéralités, contraires au principe de la spécialité, sont entachées sinon d'une nullité civile, du moins d'un vice qui s'oppose à toute autorisation administrative, on a été amené à examiner en quoi consiste la spécialité fonctionnelle des Bureaux d'Assistance.

Il convient de distinguer deux hypothèses : ou bien le Bureau d'Assistance remplit exclusivement sa fonction d'Assistance médicale gratuite, ou bien il remplit, en même temps, celle de Bureau de bienfaisance. Dans la première de ces hypothèses, il a compétence pour délibérer sur tout ce qui concerne le service créé par la loi du 15 juillet 1893 et est appelé, à ce titre, à accepter les libéralités consenties en vue de l'application de cette loi ; dans la seconde, il a qualité pour recueillir les libéralités faites aux pauvres dans les mêmes conditions où un Bureau de bienfaisance pourrait exercer cette prérogative.

De la fonction des Bureaux d'Assistance, en tant que Bureau de bienfaisance, nous n'avons pas à nous occuper dans ce travail, pas plus que de l'étendue de leur compétence correspondant à ces attributions supplémentaires. Notre sujet ne nous permet pas cette disgression.

Au point de vue de la compétence de ces Bureaux en matière d'Assistance médicale gratuite, nous dirons qu'elle s'affirme toutes les fois qu'il s'agit d'une libéralité faite en vue d'assurer le fonctionnement du nouveau service. Par exemple, la libéralité consentie dans le but de créer un certain nombre de lits dans un hôpital situé hors de la commune serait soumise à son agrément. De même le Bureau d'Assistance aurait exclusivement qualité pour accepter une libéralité consentie en faveur des assistés traités à domicile (1).

L'alinéa 3 de l'art. 11 porte *que l'administration des fondations, dons et legs, qui ont été faits aux pauvres et aux communes en vue d'assurer l'Assistance médicale, est dévolue au Bureau d'Assistance.* Mais, en ce qui concerne les biens déjà en possession des hôpitaux et des Bureaux de bienfaisance et qui leur avaient été donnés pour une œuvre relevant du Bureau d'Assistance, on s'accorde à reconnaître qu'ils continueront

---

(1) D'après une note du Conseil d'État rapportée dans l'ouvrage de Th. Tissier « Traité des dons et legs, » la capacité des Bureaux d'Assistance est limitée à ce qui constitue l'Assistance médicale, c'est-à-dire aux soins à donner aux malades à domicile et au paiement des frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

à appartenir aux établissements qui les ont reçus de la générosité des donateurs et que les revenus devront être affectés à l'Assistance médicale gratuite.

Enfin, les Bureaux d'Assistance sont soumis aux règles qui régissent l'administration et la comptabilité des hospices. Les circulaires des 18 mai 1894, pages 26, 27, 30 et 31, du 17 août 1895 et du 13 janvier 1901 ont tracé avec précision les attributions financières des Bureaux. Quand ceux-ci n'ont pas de patrimoine, leur comptabilité est rattachée au budget municipal où doivent figurer les contingents obligatoires des collectivités participantes et les crédits affectés au paiement des dépenses annuelles. Mais si les Bureaux possèdent un patrimoine propre, ils auront à dresser tous les ans leur budget et à effectuer des opérations financières distinctes de celles qui ont leur origine dans le budget communal. Dans ce cas, un compte en recettes et en dépenses est dressé séparément par le receveur du Bureau qui sera le receveur municipal si les recettes sont inférieures à 30.000 francs. Le Bureau peut confier sa caisse à un receveur spécial si ses recettes excèdent ce chiffre. Le Conseil de préfecture est juge des comptes des Bureaux établis sur une recette inférieure à 30.000 francs ; les autres sont soumis à la juridiction de la Cour des Comptes. (Au-dessus de 30.000 francs.)

Nous avons dit plus haut que le Bureau d'Assistance est un établissement public chargé, en cette qualité, de l'exécution d'un service spécial. Nous allons, maintenant, justifier cette partie de notre définition et voir le rôle qui lui est assigné dans la commune au point de vue de l'admission aux secours.

§ 2. — *Liste d'Assistance.*

L'individu privé de ressources reçoit de la collectivité les secours qui lui sont nécessaires en cas de maladie, mais à la condition qu'il ait fait préalablement constater sa situation précaire. Cette constatation a lieu dans la commune par l'inscription du postulant sur la liste d'Assistance. Pour celui-ci, l'inscription sur la liste constitue le titre à l'obtention des secours ; la collectivité communale ne saurait être tenue

à l'accomplissement du devoir d'Assistance envers des personnes qui ne figurent pas sur la liste dressée par elle. C'est dire que l'Assistance médicale gratuite, repose entièrement sur la liste d'Assistance.

I. — *Quelles sont les personnes susceptibles de figurer sur la liste d'Assistance ?* Ce sont toutes les personnes privées de ressources, pourvues du domicile de secours dans la commune ; la liste d'Assistance n'est point faite pour celles qui sont étrangères à la localité. Ces dernières étant admises aux secours, conformément aux dispositions des articles 20 et 23 de la loi, n'ont aucune qualité pour réclamer et obtenir leur inscription sur la liste d'une commune où elles sont seulement de passage. L'admission aux secours, en vertu des art. 20 et 23, ne comporte pas, d'ailleurs, cette inscription. D'autre part, l'article 13 de la loi exprime que « *la liste* « *d'Assistance doit comprendre nominativement tous ceux qui* « *seront admis aux secours, lors même qu'ils sont membres* « *d'une même famille.* »

La circulaire du 18 Mai 1894 donne, au sujet de cet article, les explications suivantes :

Cette prescription a pour but de ménager les finances publiques et d'éviter les abus auxquels a donné lieu le fonctionnement du service de la médecine gratuite dans certains départements où l'usage était de comprendre sur les listes des familles et non des personnes. Il peut arriver que, dans une même famille, certains membres soient dépourvus de ressources, tandis que d'autres sont en état de se suffire à eux-mêmes. Une liste dressée par famille aurait indûment admis ceux-ci aux secours. L'inscription du mari n'impliquera, donc, pas celle de la femme ; et l'inscription du père ou de la mère, celle des enfants. Tous les membres de la famille devront être inscrits individuellement sur la liste si chacun d'eux réunit les conditions qui lui permettent d'y figurer.

Il conviendra, donc, de n'inscrire nominalement sur la liste d'Assistance que les personnes qui, par suite de leur situation précaire, seraient dans l'impossibilité d'acquitter les frais médicaux et pharmaceutiques nécessités par la survenance d'une maladie. Nous savons déjà ce qu'il faut entendre par l'expression « privé de ressources, » nous n'y reviendrons

pas, mais nous croyons bon d'ajouter à nos précédentes explications quelques indications relativement aux enfants assistés et aux personnes affiliées aux Sociétés de secours mutuels dont l'inscription sur les listes communales est parfois réclamée.

Les enfants assistés ne sont point privés de ressources, puisque le département prend en charge les frais de traitement exposés à leur sujet. Dans la plupart des départements, il est recommandé aux municipalités d'exclure les enfants assistés des listes d'Assistance, mais cette recommandation n'est pas, d'ordinaire, observée et ceux-ci continuent à y figurer indûment.

Quant aux personnes affiliées aux Sociétés de secours mutuels, elles ne doivent pas être, de *plano*, écartées des listes d'Assistance. Les obligations contractées par les Sociétés de secours mutuels à l'égard de leurs membres participants sont essentiellement variables : certaines Sociétés continuent les secours médicaux et pharmaceutiques pendant toute la durée de la maladie, d'autres, au contraire, les suppriment au bout d'un certain temps. Il serait injuste de priver des secours de l'Assistance le mutualiste, dénué de ressources, qui cesse de recevoir les secours de la Société à laquelle il est affilié. L'Assistance médicale gratuite est plus large que l'Assistance mutuelle régie par le décret du 26 mars 1852 et par la loi du 1er avril 1898 et l'inscription sur les listes communales peut avoir une utilité directe pour les mutualistes qui en sont l'objet. Dans son rapport sur l'application en 1896 de la loi de 1893, M. Henri Monod, confirmant le principe posé par le Ministère dans sa note du 2 mars 1896 (Revue des établissements de Bienfaisance, 1896, p. 371) et dans sa solution du 16 mars 1898 (ibid. 1898, p. 285-384 et seq.) a ; définitivement résolu cette intéressante question dans les termes suivants :

Les obligations de la Société de secours mutuels sont, pour chacun de ses membres, une ressource le dispensant de s'adresser à l'Assistance publique, mais cette ressource n'est pas toujours, à elle seule, suffisante : par exemple, certaines Sociétés cessent de couvrir les frais de la maladie lorsque celle-ci se prolonge ; la ressource étant arrivée à épuisement, il est dans l'ordre que l'Assistance publique intervienne à titre complémentaire.

En résumé, les membres participants d'une Société de secours mutuels, quoique appelés à bénéficier de l'aide de cette dernière, peuvent être inscrits sur les listes communales à la double condition : 1° que la situation personnelle du Sociétaire le justifie ; 2° qu'il soit établi que la Société ne peut assurer l'Assistance médicale avec toute l'étendue prévue par la loi du 15 juillet 1893 (actes du Conseil supérieur, fascicule 61, p. 127. Bulletin des Sociétés de secours mutuels, Oct. 1898, p. 385 et seq). (1).

La liste communale est dressée tous les ans (2) et révisée trimestriellement. Ce sont les art. 12 et 14 de la loi de 1893 qui tracent, à ce sujet, les règles à suivre:

Art. 12. — La Commission administrative du Bureau d'Assistance, sur la convocation de son président, se réunit au moins quatre fois par an.

Elle dresse, un mois avant la première session ordinaire du Conseil municipal, la liste des personnes qui, ayant dans la commune leur domicile de secours, doivent être, en cas de maladie, admises à l'Assistance médicale, et elle procède à la révision de cette liste un mois avant chacune des trois autres sessions.

Le médecin de l'Assistance ou un délégué des médecins de l'Assistance, le receveur municipal, un des répartiteurs désignés par le Sous-Préfet, peuvent assister à la séance avec voix consultative.

Art. 14. — La liste est arrêtée par le Conseil municipal qui délibère en comité secret ; elle est déposée au secrétariat de la mairie.

Le Maire donne avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés.

---

(1) Nous complétons plus loin ces explications dans le chapitre IV, section II de la 2e partie relatif au recours des collectivités contre les Sociétés de secours mutuels.

(2) La liste doit être dressée *intégralement* chaque année, il faut que tous les ans chaque cas soit, à nouveau, examiné.

II.— *Rôle respectif du Bureau d'Assistance et du Conseil municipal dans la confection des listes.* — Le Bureau d'Assistance et le Conseil municipal de la commune pour agir de concert dans la formation de la liste, n'en ont pas moins à jouer chacun dans cette opération un rôle distinct que nous allons examiner.

A/ La préparation de la liste des personnes privées de ressources qui, en cas de maladie, doivent être soignées gratuitement, est une des attributions principales et les plus délicates du Bureau d'Assistance. Aussi, l'art. 12 a-t-il donné au Bureau des collaborateurs dont les avis et les conseils pourront, parfois, guider les appréciations. Ce sont: le médecin de l'Assistance ou, quand il y a plusieurs médecins desservant la commune, un délégué des médecins de l'Assistance, le receveur municipal et un des répartiteurs désignés par le Sous-Préfet. Il appartient au Maire, en sa qualité de président du Bureau, de réunir, aux époques indiquées par la loi, les membres de la Commission ainsi que les personnes ci-dessus désignées, appelées à prendre part, à titre consultatif, à ses délibérations. L'absence de convocation à l'égard de l'une d'elles, serait de nature à provoquer la nullité des résolutions prises par le Bureau. Aux termes de la loi, cette réunion aura lieu quatre fois par an : un mois avant la session ordinaire du Conseil municipal pour dresser la liste primitive, un mois avant chacune des trois autres sessions du Conseil municipal pour procéder à sa révision. Suivant une décision du Ministre de l'Intérieur (Cher) rapportée dans l'ouvrage de M. Campagnole op. cit. p. 176: par première session, il faut entendre celle de février, la révision, dans ces conditions, aurait lieu un mois avant les sessions de mai, d'août et de novembre. Le travail de la Commission administrative du Bureau d'Assistance est préparatoire, il consiste à désigner les personnes qui paraissent susceptibles d'être inscrites sur les listes, mais ses délibérations n'en sont pas moins indispensables et n'en doivent pas moins être régulièrement prises. Elles sont indispensables en ce sens que le Conseil municipal n'aurait point qualité pour dresser la liste communale sans le concours du Bureau d'Assistance. Il est, cependant, possible que le Bureau

n'ait pu ou n'ait voulu se réunir, ou qu'il se soit abstenu de formuler des propositions. Dans ce cas, on admet généralement que le Conseil municipal ait la compétence requise pour dresser seul la liste d'Assistance. Cette solution simpliste est de nature à éviter des difficultés, mais elle ne nous paraît pas respecter les prescriptions de la loi de 1893 qui veulent que le Bureau, organe essentiel de l'Assistance communale, soit le premier appelé à délibérer. Si les membres du Bureau, par mauvaise volonté ou pour tout autre motif, ne remplissaient pas le mandat qui leur a été confié, il appartiendrait à l'Administration préfectorale de les remplacer, dans le plus bref délai, par de plus empressés et de plus diligents. Les délibérations de la Commission devront être prises à la majorité des membres qui la constituent. Si cette majorité ne pouvait être formée, les dites délibérations seraient irrégulières, sans qu'il y ait lieu de recourir aux dispositions de l'art. 50, § 2 de la loi du 5 avril 1884, inapplicable dans l'espèce; ces délibérations ne sont pas livrées à la publicité.

B) Une fois le premier travail de préparation terminé par la Commission administrative, les listes sont soumises au Conseil municipal auquel la loi accorde le dernier mot. Il est libre d'accepter ou de refuser les propositions du Bureau, il peut supprimer les inscriptions opérées par lui et ajouter de nouveaux noms à la liste qu'il a dressée. Donc, en cette matière et bien que le Bureau d'Assistance soit chargé d'effectuer un premier choix, le véritable pouvoir appartient au Conseil municipal. Et il est très équitable, en effet, qu'à cette assemblée qui, en définitive, déliera les cordons de la bourse commune, qui est chargée de sauvegarder les intérêts financiers de la collectivité et partant ceux des contribuables, soit dévolu le rôle prépondérant.

Le Conseil municipal reprend les opérations auxquelles il a été procédé par le Bureau, il arrête la liste d'Assistance une fois par an et la revise trois fois dans l'année, aux époques que nous avons indiquées, après que le Bureau s'est lui-même acquitté de sa mission. Les délibérations qui interviennent à ce sujet sont prises en comité secret, conformément aux instructions contenues dans la circulaire du 18 mai 1894. La

liste arrêtée par le Conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie; avis de ce dépôt est donné aux habitants par l'apposition d'affiches aux lieux accoutumés (art. 14). En même temps, une copie de la liste et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites est transmise au Sous-Préfet de l'arrondissement.

III. — *Quelles sont les sanctions relatives aux dispositions sur les listes d'Assistance?* — Le législateur a pris toutes sortes de précautions pour que la liste d'Assistance répondit, autant que possible, aux véritables besoins de la population pauvre. Il ne s'est pas contenté de placer ces listes sous le contrôle continuel de l'opinion publique, il a encore créé, pour assurer l'exécution des prescriptions édictées par lui, un double recours : le premier en faveur du Préfet qui l'exercera dans les conditions prévues par le § 2 de l'art. 15 ainsi conçu :

Si le Préfet estime que les formalités prescrites par la loi n'ont pas été observées, il défère les opérations, dans les huit jours de la réception de la liste, au Conseil de préfecture qui statue dans les huit jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées seront refaites;

le second, en faveur de tout habitant ou contribuable de la commune, en vertu des art. 16 et 17 d'après lesquels :

« Art. 16 — Pendant un délai de 20 jours, à compter du dépôt, « les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être « faites par tout habitant ou contribuable de la commune. — « Art. 17. — Il est statué souverainement sur ces réclamations, « le maire entendu et dûment appelé, par une Commission can- « tonale composée du Sous-Préfet de l'arrondissement, du « Conseiller général, d'un Conseiller d'arrondissement, dans « l'ordre de nomination et du Juge de paix du canton. Le Sous- « Préfet, ou à son défaut, le Juge de paix, préside la Commission. »

Ces deux recours, d'ailleurs, se complètent l'un l'autre, le recours de l'art. 15 étant dirigé contre la forme de l'opération et tendant à son annulation, le recours de l'art. 16,

concernant le fond même de la délibération prise par l'Assemblée communale et tendant à obtenir sa réformation.

A) L'art. 15 de la loi n'est que la reproduction des articles 3 et 4 du décret règlementaire du 2 février 1852 (1) sur les élections dont les délais un peu courts ont été élargis.

Lorsque le Préfet estime qu'une irrégularité s'est glissée dans la confection des listes d'Assistance, il a le droit de déférer au Conseil de préfecture les opérations effectuées. Par exemple, il y aurait lieu à déférer, si le Conseil municipal avait procédé seul à l'établissement des listes d'Assistance sans le concours du Bureau d'Assistance, si encore le Bureau d'Assistance avait négligé de convoquer à sa réunion le médecin du service, le receveur municipal et le répartiteur ou si le dit Bureau avait délibéré sans être en majorité, ou si la liste n'avait pas été établie nominalement. Le droit de déférer au Conseil de préfecture les opérations entachées d'irrégularités appartient exclusivement au Préfet qui exerce, dans la circonstance, une véritable action publique. Ni les habitants ou contribuables de la commune, ni même le Sous-Préfet de l'arrondissement, ne pourraient se substituer à lui. Le Préfet introduit son déféré devant le Conseil de préfecture, sous la forme d'un arrêté, dans les 8 jours de la réception de la liste. Cette liste, estampillée du timbre à date à son arrivée à la préfecture, est jointe à l'arrêté de déféré. Le Conseil de préfecture statue dans les huit jours sur pièces, sans débat oral, en chambre de ses délibérations, ce délai

---

(1) Décret du 2 février 1852. — « Art. 3. — Une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent sera, en même temps, transmise au Sous-Préfet de l'arrondissement qui l'adressera, dans les deux jours, avec ses observations, au Préfet du département.

« Art. 4. — Si le Préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il devra, dans les deux jours de la réception du tableau, déférer les opérations du Maire au Conseil de préfecture du département qui statuera dans les trois jours et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites. »

doit lui suffire pour compléter l'instruction, prendre des informations sur les faits articulés au déféré et provoquer les explications en défense des adversaires au procès.

La décision de justice qui interviendra aura pour effet de casser, d'annuler les opérations arguées d'irrégularité et d'ordonner leur réfection dans les formes prescrites par la loi ; mais dans aucun cas, elle ne serait susceptible d'aboutir à la radiation des personnes dont l'inscription résulte de la délibération prise par le Conseil municipal, ou à l'inscription de personnes omises. Tout déféré préfectoral qui ne serait pas basé sur l'inobservation des formalités légales ne devrait pas être accueilli par cette juridiction. Le Maire, en sa triple qualité de président du Bureau d'Assistance, de président du Conseil municipal et d'agent d'exécution du pouvoir central, recevra notification de la décision rendue par le Conseil de préfecture et sera chargé d'en assurer l'application. L'arrêté du Conseil de préfecture ne sera jamais rendu qu'en premier ressort.

B) Un délai de 20 jours est imparti à tout habitant ou contribuable de la commune pour formuler devant la Commission cantonale des réclamations soit en inscription, soit en radiation. Nous réserverons l'étude de ce recours dont le postulant à l'Assistance est appelé à profiter afin de lui donner toute l'extension qu'elle comporte dans le chapitre II de la deuxième partie de cet ouvrage, mais nous voulons, dès à présent, dire quelques mots sur la constitution de la Commission qui est appelée à connaître de ces réclamations.

C) La Commission cantonale à laquelle est dévolue la mission de statuer sur les réclamations en inscription ou en radiation formulées par tout habitant ou contribuable et par le Préfet, en vertu de l'art. 58 de la loi de finances du 13 avril 1898 (*Journal officiel* du 14 avril) est composée, rappelons-le, du Sous-Préfet de l'arrondissement, président, d'un Conseiller général, d'un Conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du Juge de paix du canton qui, à défaut du Sous-Préfet, préside la Commission. En consti-

tuant ainsi la Commission, le législateur a témoigné de son intention très évidente d'y faire entrer les éléments les plus propres à offrir les plus sérieuses garanties ; l'élément administratif, l'élément électif, l'élément judiciaire y sont représentés. Ceux qui ont été appelés à siéger dans ces Commissions ont paru posséder une aptitude spéciale pour remplir le mandat qui leur est confié en raison des rapports continuels que leurs fonctions habituelles les obligent à entretenir avec les personnes habitant les différentes communes de leur ressort.

Cependant, les dispositions prises à cet égard par le législateur de 1893 ne sont pas à l'abri de toute critique. Dans la pratique, on se heurte à de véritables difficultés qui proviennent, en grande partie, de ce que l'élément électif a été introduit dans la Commission. Les Conseillers généraux et les Conseillers d'arrondissement refusent souvent de se rendre aux convocations qui leur sont adressées dans la crainte d'avoir à mécontenter quelques-uns de leurs électeurs ; ils résistent à l'idée de se trouver dans la nécessité d'opérer la radiation de personnes qui leur sont sympathiques. Vainement, l'Administration les menacerait des sanctions édictées par la loi du 7 Juin 1873 contre tout membre d'un Conseil Général ou d'un Conseil d'arrondissement qui refuserait de remplir une des fonctions à eux conférées par la loi , car ils se doutent bien qu'une mesure aussi grave que celle qui consiste à prononcer d'office leur démission aurait peu de chance d'être prise contre eux. Les Conseillers généraux et d'arrondissement qui consentent à siéger au sein de la Commission, encore qu'ils s'efforcent d'échapper à des préoccupations d'ordre politique et de rendre des décisions uniquement inspirées par des considérations d'humanité et de justice, n'en sont pas moins soupçonnés de partialité par leurs adversaires politiques qui ont saisi la Commission de leurs réclamations. De telle sorte que cette institution, théoriquement bonne, peut au point de vue pratique, donner de mauvais résultats.

D'autre part, le fonctionnement des Commissions cantonales a donné lieu à certaines difficultés d'application qui ont provoqué des solutions que nous allons faire connaître.

Dans le département des Côtes-du-Nord, un Conseiller général

s'était plaint de ce qu'on lui avait interdit de concourir dans la Commission de son canton où, d'après la loi, il avait le droit de siéger comme Conseiller général, au jugement des réclamations intéressant la liste d'Assistance de la commune dont il était le Maire. Dans le département de l'Aude, un Conseiller d'arrondissement, remplissant aussi le mandat de Conseiller municipal d'une commune dont plusieurs habitants avaient déféré la liste à la Commission cantonale, reçut sommation par huissier de ne point prendre part au jugement concernant cette liste. Dans ce même département avait été encore soulevée la question de savoir si le Conseiller Général qui était, en même temps, médecin du service et Maire dans sa propre résidence, pouvait siéger au sein de la Commission cantonale et prendre part aux décisions touchant les listes de sa Commune.

Aux termes de l'art. 34 de la loi du 15 juillet 1893 complété par la loi du 8 juillet 1901 dont nous avons reproduit le texte à la page 76 (note), il n'existe aucune incompatiblité entre le mandat de Conseiller général et la qualité de médecin de l'Assistance. S'il est admis que le médecin de l'Assistance peut être Conseiller général, il semble difficile de lui refuser l'exercice d'une attribution attachée par la loi à son mandat électif : celle de siéger au sein de la Commission cantonale. D'autre part, un avis du Conseil d'État du 20 décembre 1899, dont le Ministre a adopté les conclusions, a décidé que le Conseiller général et le Conseiller d'arrondissement qui font partie de la Commission cantonale organisée par l'art. 17 de la loi du 15 juillet 1893, ont qualité pour prendre part aux délibérations de cette Commission, quand bien même la réclamation sur laquelle elle aurait à statuer émanerait d'un habitant de la commune où ce Conseiller général et ce Conseiller d'arrondissement occuperaient la fonction de Maire (Revue des établissements de bienfaisance 1900 p. 312.)

Ces deux solutions sont de nature à résoudre les difficultés soulevées : un Conseiller général ou un Conseiller d'arrondissement, quand il est, en même temps, Maire ou Conseiller municipal est autorisé à participer aux décisions de la Commission cantonale appelée à statuer sur une réclamation dirigée contre la liste d'Assistance de sa commune. Il en

serait de même si ce Conseiller général ou ce Conseiller d'arrondissement, Maire ou Conseiller municipal de sa commune, était encore chargé d'y assurer, en qualité de médecin, le service de l'Assistance gratuite. Strictement, légalement, aucune incompatibilité n'existe entre ces différentes attributions, ce qui n'empêche que ce sont là des anomalies singulières bien de nature à mettre en défiance les personnes les moins prévenues qui doivent s'adresser à la Commission.

A un autre point de vue, le fonctionnement de la Commission cantonale produit des effets tout à fait imprévus. Celle-ci peut, par sa seule volonté, mettre en échec toutes les combinaisons préparées par le Bureau d'Assistance et arrêtées par le Conseil municipal et accroître dans de très fortes proportions les dépenses d'Assistance de la collectivité communale en dehors de l'assentiment de ses représentants. Il est, en effet, en son pouvoir de remanier entièrement la liste et d'y admettre les postulants d'abord écartés par le Bureau d'Assistance et le Conseil municipal. Devant les décisions de la Commission, le Bureau et le Conseil municipal n'ont qu'à s'incliner, car elle statue souverainement. Nous verrons sous une autre rubrique quelle est la nature des décisions de la Commission et dans quel sens il faut entendre ce terme « souverainement » qui, dans l'art. 17 de la loi, s'applique à ces décisions. Nous aurons aussi l'occasion d'examiner plus tard si cette Commission a le caractère d'une véritable juridiction (1).

La constitution de cette Commission, qui seule nous préoccupe en ce moment, pourrait très utilement subir quelques modifications. Si tant est que l'on admette le principe adopté par le législateur de 1893 de faire entrer dans cette Commission l'élément électif, ne semblerait-il pas préférable d'y faire siéger les Conseillers généraux et d'arrondissement des cantons voisins, comme cela se pratique pour les Conseils de révision ? D'autre part, n'y aurait-il pas avantage à instituer auprès d'elle un Commissaire du Gouvernement qui serait

(1) V. Infra p. 158.

chargé de veiller à la régularité de la procédure et des décisions intervenues et à la stricte application de la loi ; cette fonction serait, par exemple, confiée à un Conseiller de préfecture. Enfin, ne pourrait-on reproduire dans l'art. 17, les dispositions de l'art. 12 et exiger de la Commission qu'elle recueille l'avis non seulement du Maire de la commune intéressée, mais aussi du médecin de l'Assistance, du receveur municipal et du répartiteur.

IV. *De l'inscription d'office. — En cas d'urgence, dans l'intervalle de deux sessions, dit l'art. 19, le Bureau d'Assistance peut admettre provisoirement, dans les conditions de l'art. 12 de la présente loi, un malade non inscrit sur la liste.*

En cas d'impossibilité de réunir à temps le Bureau d'Assistance, l'admission peut-être prononcée par le Maire qui en rend compte, en comité secret, au Conseil municipal dans sa plus prochaine séance.

L'admission d'urgence doit ne se présenter qu'à titre tout à fait exceptionnel quand une personne privée de ressources a été omise au moment de la confection régulière des listes. Et cependant, que de fois l'inscription d'office a-t-elle servi à dissimuler des irrégularités et même des abus commis par les municipalités. Il faut voir, pour peu que l'organisation adoptée par le Conseil Général s'y prête, avec quelle désinvolture certaines communes suppriment totalement leur liste d'Assistance estimant bien plus avantageux pour elles de n'admettre aux secours les personnes privées de ressources qu'au moment où elles sont atteintes par la maladie ou l'accident. C'est ainsi que, sous le régime de la mutualité intercommunale qui exigeait la participation pécuniaire de chaque collectivité au prorata du nombre des personnes inscrites sur les listes (1), les communes éludaient le versement de leur cotisation en s'abstenant de dresser leur liste et en faisant prononcer les inscriptions d'office par le Maire au fur et à mesure des besoins. Ce procédé indélicat a causé

(1) V. infra p 150 (la note).

la perte de la mutualité intercommunale. Avec le système de la rétribution des médecins par abonnement et par tête d'inscrit sur les listes, il en est aussi qui cherchent à réaliser des économies en supprimant une grande partie, sinon la totalité, des inscriptions. D'autres fois, ce sont les Maires qui, en vue de démontrer leur toute puissance ou dans un but de propagande électorale, distribuent généreusement en cours d'année les faveurs des secours gratuits sans l'assentiment du Bureau d'Assistance et du Conseil municipal.

A cet état de choses vraiment anormal et quoique l'inscription d'office ne soit valable que pour la durée de la maladie, il importait de remédier sans délai. En portant à la connaissance des Préfets, par sa circulaire du 14 juin 1898, les dispositions nouvelles de l'art. 58 de la loi de finances du 13 avril 1898 qui confère aux Préfets le droit de recours en inscription ou en radiation devant la Commission cantonale, le Ministre de l'Intérieur a signalé tous ces abus et a invité ses représentants dans les départements à agir vigoureusement afin d'obtenir une stricte application de la loi.

Grâce, en effet, à l'intervention des Préfets et à leur action persistante dans le sens des améliorations, grâce aussi à la surveillance incessante dont les communes sont l'objet et du contrôle vigilant qui s'exerce sur elles, on peut espérer que ces pratiques répréhensibles prendront fin et que les inscriptions d'office deviendront réellement ce qu'elles doivent être : une exception fort rare. Pour obtenir plus sûrement ce résultat, nous pensons qu'il ne serait pas, en outre, inutile d'astreindre les Maires à fournir à la Préfecture la justification que toutes les formalités prescrites par l'art. 19 ont été remplies. Ainsi, en signalant l'inscription d'office effectuée en cours d'année, le Maire ne devrait pas perdre de vue qu'il est tenu d'adresser un certificat constatant qu'il n'a pu réunir à temps le Bureau d'Assistance et que, dès la première réunion du Conseil municipal, il aura à justifier de la régularisation de cette admission en faisant parvenir à la préfecture la délibération prise, à cet effet, par cette Assemblée.

Il importe essentiellement que l'esprit comme le texte de la loi soient respectés et que le nombre des inscriptions sur les listes soit en rapport avec les réels besoins de la popu-

lation pauvre de la commune. A un autre point de vue, il importe également que les secours de l'Assistance ne soient pas laissés à la discrétion des Maires et que les personnes susceptibles d'en obtenir le bénéfice aient préalablement obtenu la consécration de leur aptitude à les recevoir. L'inscription sur la liste constituant pour l'indigent le titre à l'Assistance qui lui permet d'en exiger, en cas de maladie, la délivrance, l'omission de ce dernier sur cette liste aurait pour résultat de l'empêcher de recevoir l'allocation des secours s'il ne convenait à la collectivité de les accorder.

Le Préfet ne possède pas le droit d'inscription d'office, (V. Infra p. 174.)

Nulle personne n'est susceptible d'être inscrite d'office, en vertu de l'art. 19, si elle ne possède son domicile de secours dans la commune. Les personnes étrangères à la commune sont admises aux secours dans les conditions prévues par les art. 20, 21 et 23 de la loi.

§ 3. — *De l'allocation des secours.*

Nous terminerons ces explications sur l'organisation du service dans la commune en indiquant brièvement les diverses formalités à accomplir avant que le postulant à l'Assistance puisse recevoir les secours qu'il réclame. Ces formalités sont ordinairement prescrites par le réglement départemental.

En ce qui touche les malades privés de ressources pourvus du domicile de secours communal, ils ne pourront être admis au bénéfice de l'Assistance médicale gratuite que s'ils ont été préalablement inscrits sur la liste d'Assistance soit au moment de sa confection régulière, soit par la Commission cantonale, soit d'office par le Maire en vertu de l'art. 19 de la loi. La personne inscrite recevra, en cas de maladie, les secours à domicile ou hospitaliers qui lui sont nécessaires. C'est le Maire de la commune qui, en sa qualité de président du Bureau d'Assistance, délivrera les bulletins et réquisitions réglementaires. La personne inscrite tombe-t-elle malade, elle demande aussitôt ou fait demander au Maire ou à son délégué qu'il lui soit délivré le bulletin de maladie qui lui permettra de faire appeler le médecin du ser-

vice, d'être traitée gratuitement par lui et de faire exécuter, dans les mêmes conditions, les ordonnances que ce dernier formulera. Théoriquement, la délivrance du bulletin de maladie doit précéder la convocation du médecin, mais dans la pratique, il est difficile d'obtenir l'application de cette règle surtout dans les petites communes où le Maire ne peut se tenir continuellement à la disposition de ses administrés. Il est toléré que le médecin soit, d'abord, appelé auprès du malade inscrit sur la liste et que la situation soit régularisée dans les 24 heures. Le médecin du service est nanti d'un exemplaire de la liste communale et quand une personne réclame ses soins, il peut voir, en la consultant, si elle est au nombre des bénéficiaires de la loi de 1893. Un médecin qui enfreindrait les prescriptions édictées à cet égard par le règlement s'exposerait, non seulement à voir supprimer par le service ses honoraires à raison des soins qu'il aurait indûment accordés mais aussi à supporter tous les frais de médicaments accordés au titre de l'Assistance.

Quand l'inefficacité des soins donnés à domicile a été reconnue par le médecin du service, le malade est dirigé sur l'hôpital auquel la commune est rattachée. Cet établissement ne recevra le malade assisté que sur la présentation de la réquisition du Maire établie conformément aux prescriptions de l'art. 3 de la loi de 1893. Cette réquisition est indispensable à l'hôpital pour obtenir du service le remboursement de son prix de journées.

En ce qui concerne les individus qui sont tombés malades dans une commune où ils n'ont pas le domicile de secours, ils obtiennent le bénéfice de l'Assistance en vertu des dispositions insérées dans les art. 20 et 23 de la loi. Point n'est besoin qu'ils soient inscrits sur la liste communale, nous avons vu plus haut que celle-ci n'est point dressée à leur intention. Le Maire, en cas d'accident ou de maladie aiguë, prononce l'admission provisoire de ces malades et en rend compte, en comité secret, au Conseil municipal. Le Préfet accuse réception de l'avis d'admission provisoire qui lui est adressé par le Maire et prononce dans les 10 jours sur l'admission définitive aux secours. Mais, comme dans le cas précédent, les formalités préalables à l'allocation des secours sont accomplies

par le Maire : c'est lui qui délivre le bulletin de maladie et la réquisition pour l'hôpital, si l'admission dans cet établissement est jugée nécessaire.

SECTION IV. — Organisations spéciales.

§ 1er. — *Communes bénéficiaires de l'art. 35.*

La loi du 15 Juillet 1893 a organisé l'Assistance médicale gratuite en service public dans le but d'astreindre les collectivités à remplir leur devoir social envers leurs malades sans ressources. A ce point de vue, il n'y a aucune transaction possible avec les prescriptions qu'elle édicte ; il faut que l'indigent soit assuré de trouver en tous temps et en toutes circonstances auprès de la collectivité communale, les secours nécessaires en cas de maladie. L'énonciation de ce principe a conduit le législateur à entourer l'obligation imposée à la collectivité d'un certain nombre de garanties soit d'ordre administratif, soit d'ordre contentieux, et à combiner une organisation solide et forte ayant pour objet d'empêcher les collectivités de se dérober à l'accomplissement de leur devoir social. Mais le législateur a pensé, en même temps, qu'il était inutile d'enserrer dans le cercle étroit de cette organisation les collectivités qui avaient déjà fait preuve de sentiments philanthropiques et qui justifiaient posséder un système complet d'Assistance médicale leur permettant de délivrer à leurs ressortissants les secours nécessaires. C'est dans cet esprit qu'a été conçu l'art. 35 de la loi aux termes duquel :

Les communes ou syndicats de communes (1) *qui justifient remplir d'une manière complète leur devoir d'Assistance envers*

---

(1) En vue d'entreprendre une œuvre d'utilité communale, les communes ont la faculté de se réunir en syndicat, conformément aux dispositions de la loi du 22 Mars 1890. Parmi les œuvres qui sont ainsi susceptibles de déterminer la création de ces syndicats communaux, il convient de distinguer au premier rang l'œuvre d'Assistance. Les communes qui se seront

leurs malades peuvent être autorisés par une décision spéciale du Ministre de l'Intérieur, rendue après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique, à avoir une organisation spéciale.

Cette disposition législative tolère que les communes s'affranchissent des sujétions résultant pour elles de la règlementation départementale et suivent leurs pratiques anciennes quand celles-ci ont été jugées acceptables et répondent aux besoins de la population indigente. Elles auront à justifier, pour obtenir cette faveur, qu'elles remplissent d'une manière complète leur devoir d'Assistance envers leurs malades pauvres;

---

réunies en syndicat et qui justifieront avoir organisé d'une façon complète leur service d'Assistance, seront en mesure d'obtenir le bénéfice de l'art. 35.

Nous voulons donner, à titre documentaire, le dispositif d'un décret constituant un syndicat intercommunal pour l'organisation d'un service d'Assistance médicale gratuite recueilli dans les « Annales des Assemblées départementales » 1898, t. XII, p. 203, publiées par de Crisenoy et Rabany.

Art. 1er. — Il est établi entre les communes de l'Alma, St-Pierre, St-Paul et la Réghaia un syndicat en vue de l'organisation d'un service d'Assistance médicale gratuite pour les indigents malades.

Art. 2. — Le siège du syndicat est fixé à l'Alma.

. . . . . .

Art. 4. — Le Préfet, sur la proposition du comité, nomme les médecins, et, s'il y a lieu, les sages-femmes chargées d'assurer le service d'Assistance médicale gratuite à domicile, le comité peut les suspendre mais le Préfet seul peut les révoquer. Il désigne, pour chacune des communes associées le pharmacien chargé de la fourniture des médicaments nécessaires au syndicat.

Art. 5. — Une commission composée d'un délégué de chacune des communes associées choisi par le comité, dresse pour chaque commune, un mois avant la session ordinaire du comité, les listes des indigents qui, y ayant leur domicile de secours, peuvent être admis, en cas de maladie, au bénéfice de l'Assistance médicale gratuite.

La commission est présidée par le doyen d'âge.

Le médecin ou un délégué des médecins du syndicat assiste à la séance avec voix consultative ; en cas de partage, il a voix délibérative.

Art. 6. — Les listes des indigents doivent comprendre nominativement tous les indigents admis aux secours, alors même qu'ils sont membres d'une même famille.

cette dérogation à la règle commune devra être autorisée par une décision spéciale ministérielle rendue après avis du Conseil supérieur.

Les termes imprécis dont s'est servi le législateur dans la rédaction de cet art. 35 firent naître, chez certaines municipalités, l'espoir d'en obtenir aisément le bénéfice. Elles estimèrent, de bonne foi, que les éléments dont la commune disposait étaient largement suffisants pour assurer l'allocation des secours à la population indigente; elles se dirent prêtes à grouper ces éléments et à faire fonctionner le nouveau service municipal sous l'exclusive garantie de la

---

Art. 7. — Une liste comprend les indigents admis aux secours médicaux, une autre, les indigents admis à la fois aux secours médicaux et pharmaceutiques.

. . . . . .

Art. 11 — Le syndicat ne doit l'Assistance médicale qu'aux individus inscrits sur les listes des indigents. Toutefois, en cas de force majeure, dans l'intervalle des deux sessions ordinaires, le président peut admettre provisoirement, sous réserve de l'approbation du comité, des malades non inscrits sur la liste au bénéfice de l'Assistance médicale.

Art. 12. — Les conditions dans lesquelles doit être assuré le service médical et pharmaceutique sont déterminées par le comité du syndicat, sous réserve de l'approbation du Préfet.

Art. 13. — Les dépenses du service de l'Assistance médicale à domicile comprennent :

1° Les honoraires des médecins et des sages-femmes du service ;
2° Les médicaments et appareils.

Art. 14. — La contribution des communes associées dans les recettes du syndicat est fixée à une somme égale au 1/10e de la part revenant aux dites communes sur le produit de l'octroi de mer.

Art. 15. — Le syndicat est formé à perpétuité.

Art. 16. — Le Ministre de l'Intérieur, etc.

Notons que ce syndicat était appelé à fonctionner d'une façon autonome puisqu'il était créé en Algérie où la loi d'Assistance n'est pas applicable.

On remarquera aussi que le syndicat ainsi formé ne constitue pas une nouvelle circonscription administrative, mais qu'il dépend des communes qui entrent dans sa composition. Toutefois, le syndicat communal est un établissement public et c'est en cette qualité qu'il peut obtenir l'autonomie au point de vue de l'organisation des services d'Assistance, tout comme une collectivité communale isolée. D'ailleurs, les deux cas sont absolument

collectivité communale. Cependant quelques-unes virent leur requête rejetée par le Conseil supérieur.

Cette compagnie, appelée à formuler son avis sur ces demandes, procéda méthodiquement à l'adoption préalable de règles fondamentales qui avaient le mérite d'éclaircir le texte de l'art. 35, de guider les appréciations futures du Conseil et d'indiquer aux municipalités les conditions à réunir pour obtenir l'autonomie. Il était à craindre, en effet, que les communes trop portées à se séparer de l'organisation départementale ne perdissent de vue les exigences de l'obligation légale et n'offrissent pas toutes les garanties exigées des collectivités par la loi. Aussi, son premier soin fut-il d'énoncer ces règles en un texte précis que nous allons faire passer sous les yeux du lecteur.

Dans sa session de mars 1895, dit M. Monod dans son rapport concernant l'exécution pendant l'année 1895 de la loi du 15 juillet 1893 (1), le Conseil supérieur a adopté six résolutions qui fixent les conditions d'application de l'art. 35. Ces conditions peuvent se diviser en deux classes : les conditions de fait et les conditions de droit. La division a une importance pratique car, pour s'assurer que les conditions de fait sont exactement remplies, il a fallu se livrer à un examen minutieux des pièces du dossier, parfois même procéder à une enquête sur place, tandis que, pour les conditions de droit, l'adhésion expresse de la commune au texte formulé par le Conseil supérieur a paru une garantie suffisante.

Les conditions de fait se résument dans l'obligation de procurer une Assistance effective à tous les bénéficiaires de la loi de 1893 ; elles comprennent :

a) La formation et la révision de la liste d'Assistance, conformément aux art. 10 à 18 de la loi de 1893, à moins que l'organisation locale

---

assimilables et que le bénéfice de l'art. 35 soit concédé à une commune isolée ou à un syndicat de communes, l'autonomie accordée par l'art. 35 aura la même portée. Les syndicats bénéficiaires de l'art. 35, comme les communes, pour être placés en dehors de l'organisation départementale, sont, néanmoins, tenus à l'observation des principes imposés aux collectivités qui restent incorporées à cette organisation.

(1) Fascicule 55 du Conseil supérieur, p. 106.

n'offre des garanties équivalentes contre le refus arbitraire de l'Assistance médicale ;

b) L'assimilation des femmes en couches aux malades proprement dits et leur admission dans un hôpital ou un hospice possédant une maternité convenablement installée ;

c) L'affectation au service de l'Assistance médicale, tant pour l'hospitalisation que pour l'Assistance à domicile, de ressources permettant d'assurer son bon fonctionnement ;

d) Le rattachement à un ou plusieurs hôpitaux choisis de telle sorte que les assistés dont le traitement exige un milieu spécial ou un outillage perfectionné ne soient pas privés de ces avantages par suite de l'organisation particulière du service ;

e) La fourniture des médicaments et appareils en usage dans le département pour le service de l'Assistance médicale gratuite ;

f) Les dispositions prises en vue du transport à un hôpital approprié des malades ou femmes en couches qui ne pourraient être utilement soignés à domicile.

Les conditions de droit ont trait au rapport que les communes soumises au régime de l'art. 35 conservent avec le reste de la France ; elles comprennent :

a) L'ouverture au budget communal d'un crédit de prévision qui sera la reconnaissance du devoir communal envers les malades pauvres et servira, notamment, à faire face aux dépenses occasionnées par les personnes privées de ressources admises régulièrement à l'Assistance dans une commuue autre que celle où ils ont leur domicile de secours ;

b) L'engagement de se conformer aux prescriptions de la loi dans la pratique des admissions d'urgence à l'Assistance médicale de façon que le jeu des recours puisse s'exercer entre collectivités débitrices de l'Assistance quelle que soit, d'ailleurs, l'organisation du service dans la commune débitrice du secours immédiat ;

c) Le respect des formalités prescrites par l'art. 3 de la loi lors de l'admission de malades à l'hôpital au compte du service de l'Assistance médicale, ces formalités ayant été imposées non seulement pour qu'un assisté soigné dans le service de l'Assistance à domicile soit dirigé sur l'hôpital, quand le médecin traitant juge l'hospitalisation nécessaire, mais aussi pour que l'admission à l'hôpital ne soit pas trop facilement prononcée, ce qui aggraverait la charge de la commune du domicile de secours exposée à rembourser les frais de traitement.

Ce n'est qu'après avoir observé les conditions de fait et s'être engagée à remplir les conditions de droit que la collectivité pourra obtenir un avis favorable du Conseil supérieur et la décision ministérielle d'autorisation. Il est donc bien important de retenir que cette autorisation ne dégage pas la collectivité communale de l'astreinte à elle imposée suivant les prescriptions générales de la loi ; que cette autorisation lui soit ou non accordée, son obligation est invariable. La seule concession qui lui est faite consiste en ce qu'elle a la faculté de rester en dehors de l'organisation départementale et de concilier sa propre organisation avec les exigences de l'obligation légale. D'où cette conséquence que toutes les prescriptions édictées par la loi du 15 Juillet 1893 lui sont opposables. Il va sans dire que l'inobservation des conditions par elle acceptées entraînerait le retrait de l'autorisation.

Mais est-il bien certain que les communes ayant acquis le bénéfice de l'art. 35 soient dans une situation privilégiée? Sans doute, certaines trouveront une satisfaction d'amour-propre à montrer qu'elles sont assez puissantes pour voler de leurs propres ailes ; d'autres y verront l'avantage, très appréciable à leurs yeux, de conserver une organisation locale déjà éprouvée et peu onéreuse. Toutes, cependant, renonceront aux subventions venant du département et de l'Etat et n'en supporteront pas moins leur part dans les centimes additionnels spéciaux dont s'imposera le département pour faire face aux dépenses d'Assistance médicale gratuite en l'absence de ressources ordinaires suffisantes, conformément à l'art. 28, parag. 2.

Toutefois, dit M. Campagnole, (2e édition, p. 284), ces communes n'en seront pas moins tenues à supporter les centimes départementaux afférents au service. Elles doivent être comprises dans les rôles pour le montant des centimes votés par le Conseil Général afin d'assurer l'exécution de la loi ; car, si on peut concevoir que des centimes à percevoir pour un service déterminé portent sur telle ou telle nature de contributions, il est impossible d'admettre que toutes les communes du département ne figurent pas sur l'arrêté exécutoire servant au recouvrement des centimes départementaux. (Déc. min. int. Nord, 4 Août 1894).

C'est, d'ailleurs, avec cette subvention que la solidarité retrouvera le moyen de s'exercer et que les communes riches, même celles qui resteront en dehors de l'organisation réglementaire, viendront au secours des communes pauvres. (Déc. min. int. Hérault, 24 Avril 1895.)

La circulaire du 18 Mai 1894 n'est pas moins explicite quand elle exprime que ces collectivités..... « se plaçant « elles-mêmes en dehors de la loi nouvelle et, par conséquent, « de l'application de l'Art. 28, n'auront plus qualité pour « réclamer le bénéfice des subventions que cette loi impose « au département et à l'Etat. »

Aussi, les collectivités communales ont-elles fini par comprendre qu'il serait plutôt avantageux pour elles de rester incorporées à l'organisation départementale, sauf à demander au Conseil Général qu'il soit dérogé en leur faveur à certaines prescriptions du réglement inconciliables avec leurs intérêts. L'Administration centrale et le Conseil supérieur ne se sont point montrés hostiles à ces dérogations, qu'ils ont, au contraire, encouragées en vue de faciliter l'application de la loi.

Il apparaissait surtout, dit M. Monod dans son rapport précité, que l'esprit d'autonomie communale n'était qu'une cause secondaire de l'attitude prise par les communes qui se réclamaient de l'art. 35 ; elles y avaient été surtout portées par leur répugnance à se plier à certaines prescriptions des réglements départementaux, prescriptions nullement infrangibles, parfois tout à fait critiquables et il y avait lieu d'espérer que si les Conseils Généraux donnaient à leur réglementation la souplesse désirable, on arriverait par la persuasion à faire tomber les résistances des communes dissidentes.

En conséquence, la résolution suivante fut votée dans la séance du 30 Janvier 1896 :

« Le Conseil supérieur émet le vœu qu'il ne soit donné suite aux avis favorables qu'il formule, avec ou sans condition, qu'après que l'Administration se sera assurée qu'il n'est pas possible de donner satisfaction aux communes requérantes par de simples modifications aux réglements départementaux. Il exprime, en outre, le vœu que de nouvelles demandes ne soient soumises à son examen qu'après que cette instruction préalable aura été faite. » (1)

(1) Fasc. 55, Op. cit. P. 108.

Ce qui précède tend à démontrer que l'Administration centrale et le Conseil supérieur, s'inspirant de l'esprit de la loi, ne considèrent pas l'organisation du service comme une organisation outrancière. Ils pensent, au contraire, et avec raison selon nous, qu'elle doit être douée d'une élasticité assez grande pour qu'elle puisse se plier, le plus possible, aux mœurs et aux habitudes locales et aux anciennes pratiques. On éviterait de la sorte les tendances séparatistes des collectivités importantes qu'il serait plus rationnel de retenir dans l'organisation départementale.

Enfin, on s'est posé la question de savoir si les dispositions de l'art. 35 pouvaient être étendues à un département tout entier. A propos d'une demande formulée dans ce sens par le département de la Loire-Inférieure, le Conseil supérieur, sur le rapport de MM. Dreyfus-Brisac et Rondel, s'est dans ses séances des 5 et 6 Mars 1895, prononcé pour la négative. Cette décision est fondée sur les motifs suivants que nous reproduisons :

Le Conseil Général n'a pas qualité pour demander, au nom d'une fraction du département quelque importante qu'elle soit, l'application de dispositions dont ne peuvent se réclamer que des communes isolées ou des syndicats constitués conformément à la loi du 22 Mars 1890, à la suite de délibérations prises par tous les Conseils municipaux intéressés.

L'art. 35 reste donc uniquement applicable aux communes et aux syndicats de communes qui auront satisfait aux conditions dont nous venons de parler.

§ 2. — *Organisation de l'Assistance dans Paris et le département de la Seine* (1).

La loi du 15 Juillet 1893 n'a pas reçu son application dans la ville de Paris et dans le département de la Seine où un système très complet d'Assistance médicale existait déjà. Tous les services hospitaliers et d'Assistance de la ville sont,

(1) Bibliographie : Traité théorique et pratique de l'Assistance publique par MM. Derouin, Gory et Worms, titre III.

en vertu de la loi spéciale du 10 Janvier 1849, centralisés entre les mains du Directeur de l'Assistance publique. Ce fonctionnaire est placé sous l'autorité du Préfet de la Seine et du Ministre de l'Intérieur, il est assisté d'un Conseil de surveillance.

Le service de l'Assistance médicale gratuite de Paris est divisé en 3 parties distinctes : le service des consultations, le service du traitement à domicile et celui de l'hospitalisation.

Le service du traitement à domicile n'a été organisé sur des bases solides que le 20 Avril 1853 par un arrêté du Directeur de l'Assistance publique, il comprenait à ce moment le service des consultations et le service des secours à domicile proprement dit ; il était entièrement confié aux Bureaux de bienfaisance. Cette première organisation fut transformée par un arrêté du 20 Octobre 1892 qui sépara le service des consultations de celui du traitement à domicile, créa de grandes circonscriptions médicales avec la faculté pour le malade de choisir entre les médecins de sa circonscription et établit un roulement entre les médecins de la même circonscription dans le but de répartir également entr'eux leur clientèle d'assistés. Enfin, par un décret du 15 Nov. 1895 furent, en partie, consolidées les dispositions prises par l'arrêté du 20 Oct. 1892 et d'autres innovations furent introduites dans le régime des secours à domicile. C'est ainsi, pour ne citer que les plus essentielles, que l'art. 30 de ce décret a retiré aux Bureaux de bienfaisance, qui l'avaient détenu jusque là, le monopole de l'Assistance à domicile ; ce service a été englobé dans l'Administration de l'Assistance publique et placé sous l'autorité du Directeur. Les Bureaux de Bienfaisance ont, cependant, conservé l'action prépondérante qu'ils exerçaient autrefois mais non plus d'une façon autonome; ils ont été rattachés à la Direction de l'Assistance publique et placés sous l'autorité du Directeur qui est ainsi chargé de veiller au fonctionnement régulier du service et à l'homogénéité des opérations effectuées. C'est ainsi encore que l'art. 35 de ce décret a maintenu au malade le choix de son médecin et que l'art. 38 a limité le bénéfice des secours gratuits aux malades inscrits sur les listes des indigents ou des individus reconnus nécessiteux par la délégation permanente du Bureau.

Le service des consultations a été institué en faveur des malades en état de se déplacer. Il comporte des consultations médicales, de petites opérations chirurgicales, des pansements et la délivrance de médicaments simples. Dans tous les arrondissements de Paris, on a projeté de créer des dispensaires avec adjonction d'une petite pharmacie contenant les remèdes usuels. Les consultations ont lieu à des heures déterminées dans ces établissements dont la destination est exclusivement médicale; dans les arrondissements où ces dispensaires n'ont pu encore être établis, les consultations sont données dans les locaux des anciennes maisons de secours. Pour être admis à la consultation avec gratuité des médicaments, le postulant devra être en possession d'une carte constatant son état d'indigence, délivrée par le secrétariat du Bureau de bienfaisance.

Le service du traitement à domicile, distinct du précédent, concerne les indigents atteints d'une affection qui les rend impropres à se rendre au dispensaire et dont l'état n'est pourtant pas assez grave pour nécessiter une hospitalisation. Il existe, pour cette catégorie de malades, une liste dressée par le Bureau de bienfaisance, les soins du médecin du service et l'exécution de ses ordonnances ne sont gratuits que pour les personnes résidant dans le quartier et figurant sur les listes. Exceptionnellement, des admissions d'urgence sont prononcées.

Les personnes indigentes plus gravement atteintes sont hospitalisées. Un arrêté du Directeur de l'Assistance publique du 2 mars 1895, approuvé par le Préfet de la Seine le 13 avril suivant, a divisé les quartiers de Paris en circonscriptions hospitalières. L'admission des malades est prononcée à la consultation du matin; lorsque les circonstances l'exigent, cette admission a lieu d'urgence. On compte à Paris quinze hôpitaux généraux pour adultes où sont traitées toutes les maladies, sept hôpitaux spéciaux pour adultes où sont traitées des maladies déterminées, un hôpital exclusivement réservé aux malades payants, deux hôpitaux généraux d'enfants, quatre hôpitaux spéciaux pour enfants, ces derniers sont installés dans les départements. Ces nombreux établissements sont parfois insuffisants pour soigner les indigents

de Paris et du département de la Seine. En raison de cet état de choses, une circulaire du 12 octobre 1900 adressée par le Ministre de l'Intérieur aux Préfets rappelle qu'aux termes du règlement du 10 juin 1854 les malades non domiciliés à Paris ne sont point admissibles dans les hôpitaux de cette ville et leur prescrit *de donner des instructions très précises aux municipalités afin que dorénavant, sauf pour des cas tout à fait spéciaux et après entente avec l'Assistance publique, elles s'abstiennent rigoureusement de diriger leurs malades sur les hôpitaux de Paris.*

Il est à souhaiter que cette recommandation soit observée et que les malades pourvus d'un domicile de secours dans les départements n'aillent plus rechercher les soins hospitaliers réservés à la population indigente de Paris. Tout acte de la part des municipalités ou des malades accompli en violation de ces prescriptions serait maintenant d'autant plus blâmable que le service de l'Assistance organisé par la loi de 1893 assure aux indigents, dans leurs départements respectifs, les secours hospitaliers qui leur sont nécessaires.

Grâce aux précautions prises en vue d'éviter ces admissions frauduleuses et à l'excellence des procédés suivis par une Administration attentive et soucieuse des intérêts des malheureux, le régime des secours dans le département de la Seine donna pleine satisfaction et il ne parut pas nécessaire de recourir aux dispositions de la loi du 15 juillet 1893 peu appropriées, on doit le reconnaître, aux coutumes anciennes et aux besoins de la population parisienne. On estima, sans doute, qu'il suffirait de réformer quelques parties reconnues défectueuses de l'organisation antérieure et de la mettre en concordance avec la nouvelle législation, tout en maintenant les pratiques passées qui avaient déjà fait leurs preuves.

Il semble, toutefois, que la ville de Paris n'aurait dû être autorisée à conserver son organisation autonome qu'après avoir obtenu le bénéfice de l'art. 35. Le législateur de 1893 ne l'a pas, en effet, dispensée d'observer les prescriptions qu'il édicte (1), le Conseil supérieur n'a pas manqué d'en faire la

(1) V. infra. 1re partie chap. II sect. VI et 2e partie chap. III sect. I § 3.

remarque dans sa 2e séance du 5 mars 1900. Or, nous croyons savoir que la ville n'a fait aucune démarche en vue d'obtenir cette autorisation.

Lyon. — La ville de Lyon à laquelle s'applique également la loi du 15 juillet 1893 a, de même, sans autorisation ministérielle, conservé son organisation propre et indépendante.

§ 3. — *Algérie, Tunisie et Colonies.*

Suivant un principe souvent énoncé mais qui n'est écrit dans aucun texte constitutionnel ou organique, les lois françaises ne sont exécutoires en Algérie, en Tunisie et dans les colonies que si elles y ont fait l'objet d'une promulgation spéciale. Or, la loi du 15 juillet 1893 n'a point été promulguée dans ces pays qui restent donc soumis, au point de vue de l'Assistance médicale gratuite, aux lois et règlements précédemment en vigueur. Spécialement en ce qui concerne l'Algérie, la question a été posée au Conseil d'État de savoir si les principes édictés par la loi du 15 juillet 1893 sur le domicile de secours lui étaient applicables. La difficulté avait été soulevée par la commune de Batna qui arguait d'illégalité un arrêté pris par le Préfet de Constantine portant mandatement d'office, à la charge de la commune, d'une somme représentant les frais de traitement à l'hôpital civil de Constantine de six indigents qui avaient leur domicile de secours à Batna si on appliquait la loi de vendémiaire an II, mais qui l'avaient dans d'autres communes si on appliquait la loi du 15 juillet 1893. Par un arrêt rendu le 6 décembre 1895, la juridiction administrative supérieure a décidé que la loi du 15 juillet 1893 n'est pas applicable à l'Algérie. La décision est ainsi motivée :

Considérant qu'à l'appui de son pourvoi, la commune de Batna soutient qu'il a été indûment fait application, en ce qui touche le domicile de secours des indigents sus-nommés, de la loi du 24 vendémiaire an II laquelle a été abrogée par celle du 15 juillet 1893 et se trouve remplacée par les dispositions du titre II de cette dernière loi ;

Mais considérant que la loi du 15 juillet 1893 n'a pas été rendue applicable à l'Algérie ; qu'il suit de là que les règles du domicile de

secours édictées par la loi du 24 vendémiaire an II doivent continuer à recevoir leur application en Algérie ; que, dès lors, la commune de Batna n'est pas fondée à soutenir que le Préfet de Constantine, en mandatant d'office, en exécution de la loi de vendémiaire an II, les frais d'hospitalisation dont il s'agit, ait commis un excès de pouvoir.

En ce qui concerne la Tunisie et les colonies, la question est encore moins douteuse car ces pays doivent être toujours régis par des lois particulières conformément à la règle constitutionnelle édictée par la Charte de 1830, art. 73.

Le sujet que nous traitons ne comporte pas une étude des systèmes d'Assistance en vigueur en Algérie, en Tunisie et dans les colonies, non plus qu'une étude des conditions dans lesquelles les lois françaises y doivent être appliquées. A ceux, néanmoins, qui seraient intéressés par cette dernière, nous recommanderons la lecture d'un article publié par M. J. Déjamme dans la *Revue d'Administration*. Vol. 55, p. 414.

CHAPITRE QUATRIÈME

Régime financier du service, de la solidarité nationale.

SECTION I. — Régime financier du service.

Avant de parler de la solidarité nationale et de faire voir comment un lien de solidarité s'établit entre toutes les collectivités appelées à participer au fonctionnement du service de l'Assistance médicale gratuite, nous devons faire connaître, dans ses lignes essentielles, le régime financier adopté par la loi du 15 juillet 1893.

La loi du 15 juillet 1893, sinon dans ses termes, tout au moins dans son esprit, dit la circulaire du 31 juillet 1894, a fait du service d'Assistance médicale gratuite un service exclusivement départemental, relevant, dès lors, intégralement du budget du département qui se trouve ainsi appelé à centraliser l'ensemble des recettes et des dépenses y afférentes. La loi confie donc aux Conseils Généraux l'exécution financière du nouveau service et leur en laisse la responsabilité. En prenant cette décision, les pouvoirs publics se sont, avant tout, inspirés de la sollicitude si constante témoignée par les Assemblées départementales aux œuvres d'Assistance ; en plaçant ce rouage si important sous la surveillance des Conseils élus des départements et sous la direction des Préfets, on a voulu s'assurer que la loi du 15 juillet 1893 produirait, grâce à ce double concours, grâce aussi à l'organisation financière des départements, les effets utiles que l'on doit attendre de dispositions d'une conception si profondément humanitaire, d'une portée si hautement philanthropique. Le Gouvernement a la conviction intime que cet espoir ne sera pas déçu.

La circulaire du 27 juillet 1895 a mieux précisé encore le principe général sur lequel la comptabilité du nouveau service repose. Elle s'exprime ainsi :

Tout d'abord, je tiens à consacrer une nouvelle fois et d'une manière définitive le principe placé en germe dans la circulaire du 18 Mai 1894 et maintenu d'une manière si nette par mon prédécesseur M. Charles Dupuy dans sa circulaire du 31 juillet 1894, à savoir que la comptabilité du service d'Assistance médicale gratuite constitue et doit rester un service départemental. En conséquence, toutes les dépenses nécessitées par l'application de la loi du 15 juillet 1893 et les recettes qui doivent y faire face seront centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de comptabilité établies par le décret du 12 juillet 1893.

Ce principe général formulé, il est aisé d'en déduire les conséquences : c'est que l'exécution du service, la liquidation, le mandatement et le payement des dépenses, la constatation des droits du département et le recouvrement des recettes sont soumis aux prescriptions formulées dans les divers titres du décret précité.

En conséquence, l'ordonnateur, c'est-à-dire le Préfet, et le comptable, c'est-à-dire le Trésorier général, sont tenus, sous leur responsabilité, de se conformer aux prescriptions qui viennent d'être rappelées pour assurer, chacun en ce qui le concerne, l'exécution du nouveau service.

Il n'était pas inutile de rappeler ces dispositions générales parce que la réglementation à établir se trouve ainsi placée dans son ensemble sous le couvert du décret sur la comptabilité départementale et bénéficiera ainsi des mesures si utiles édictées par ce décret pour la bonne tenue des finances des départements.

Toutes les opérations financières concernant le service de l'Assistance médicale gratuite seront donc rattachées au budget départemental, c'est-à-dire que ce budget devra prévoir en dépense, sous les rubriques appropriées, les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assistance et en recettes, les cotisations versées par toutes les collectivités qui participent à cette œuvre. Le budget de l'Assistance, incorporé dans le budget départemental, sera soumis, comme l'exprime la circulaire précitée, aux règles générales de comptabilité édictées par le décret du 12 juillet 1893 (1) La conséquence de

(1) Ce décret en 240 articles réglemente les services financiers des départements. Il est suivi de la nomenclature et du modèle de toutes les pièces de comptabilité à produire à l'appui des diverses opérations se rattachant au budget départemental et d'une instruction générale pour son application.

cette organisation particulière est qu'aucune dépense ne saurait être acquittée par le service sans qu'elle ait été prévue au budget départemental et mandatée par le Préfet, en sa qualité d'ordonnateur du service. Les ressources du service sont centralisées entre les mains du Trésorier-payeur général qui en devient ainsi le comptable et le caissier.

De ce que toutes les opérations financières relatives à l'exécution de la loi de 1893 sont traduites dans les budgets départementaux, il ne faudrait pas conclure que les budgets communaux ne doivent conserver aucune trace du versement des contingents qui leur incombent. L'inscription régulière de ce contingent est indispensable au budget communal ainsi que celle de la recette correspondante destinée à couvrir cette dépense, en vertu de cette règle générale qui exige un parfait équilibre entre les dépenses et les recettes d'un budget. De même, si un établissement public de bienfaisance, tel que le Bureau d'Assistance, assure en tout ou en partie la somme nécessaire au payement de ce contingent, son propre budget contiendra la mention de cette opération. Mais cette réserve faite, dans aucun cas, les budgets communaux ou des établissements publics d'Assistance ne pourront être considérés comme des budgets du service.

Nous donnons, à titre d'exemple, le budget prévisionnel du service d'Assistance médicale gratuite établi dans l'Aude pour 1903 par le Conseil Général dans sa dernière session d'Août, afin de montrer plus nettement ses différents éléments constitutifs soit en recettes, soit en dépenses.

Budget de l'exercice 1903.

RECETTES :

1° Contingent des communes pour l'Assistance médicale gratuite		162.000 »
2° Subvention de l'État	42.240 » / 1.500 »	43.740 »
3° Subvention du département		61.860 »
4° Remboursement des avances faites pour l'Assistance médicale gratuite		1.500 »
5° Frais de traitement des assistés ayant le domicile de secours départemental (à prélever sur les ressources ordinaires du département		1.500 »
TOTAL		270.600 »

DÉPENSES :

1° Dépenses d'Assistance médicale gratuite des indigents ayant le domicile de secours communal :		
Contingent des communes.....	162.000 »	
Subvention du département.....	61.860 »	266 100 »
Subvention de l'État.....	42.240 »	
2° Dépenses d'Assistance médicale gratuite des indigents ayant le domicile de secours départemental.....		1.500 »
3° Dépenses d'Assistance médicale gratuite des indigents sans domicile de secours (à la charge exclusive de l'Etat).....		1.500 »
4° Dépenses d'Assistance médicale gratuite pour lesquelles un recours doit être exercé entre les départements, communes, sociétés, corporations, particuliers, etc.....		1.500 »
TOTAL.....		270.600 »

I. — *Dépenses.* — Suivant l'art. 26 de la loi de 1893 :

Les dépenses du service de l'Assistance médicale gratuite se divisent en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires.

Les dépenses ordinaires comprennent :

1° Les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service d'Assistance à domicile ;

2° Les médicaments et appareils ;

3° Les frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Ces dépenses sont obligatoires. Elles sont supportées par les communes, le département et l'Etat, suivant les règles établies par les articles 27, 28 et 29.

Les dépenses extraordinaires comprennent :

Les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux.

L'Etat contribuera à ces dépenses par des subventions dans la limite des crédits votés.

Chaque année, une somme sera, à cet effet, inscrite au budget.

Par la lecture de ce texte, on voit que les dépenses d'Assistance sont divisées en deux catégories bien distinctes : — La première catégorie comprend les dépenses ordinaires, savoir : 1° les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service, fixés par le Conseil Général sur la proposition du Préfet, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 15 juillet 1893 ; 2° les médicaments et appareils délivrés aux malades assistés, ces fournitures seront acquittées aux prix fixés par le tarif élaboré par le Conseil Général, sur la proposition du Préfet ; 3° les frais de séjour des malades dans les hôpitaux suivant un prix de journées arrêté par le Préfet, après avis du Conseil Général, conformément à l'article 24 de la loi ; 4° à l'énumération fournie par l'article 26 précité, il convient d'ajouter les frais de transport en vue des hospitalisations. Ces frais, ainsi que le fait remarquer la circulaire ministérielle du 27 juillet 1895, doivent être compris dans la masse des dépenses d'Assistance médicale gratuite et être réparties entre les collectivités intéressées. La seconde catégorie comprend les dépenses extraordinaires, à savoir : les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux dont nous avons eu déjà l'occasion de parler.

Notre article 26 a conféré le caractère de dépenses obligatoires à celles de la première catégorie et a laissé les collectivités libres d'assumer celles de la seconde. Nous aurons à revenir plus loin sur la définition et le caractère de la dépense obligatoire en matière d'Assistance et à faire connaître les sanctions que cette obligation comporte.

II. *Recettes.* — Le fonctionnement du service de l'Assistance médicale gratuite étant assuré par le concours de trois collectivités (commune, département et État), il s'agit d'indiquer dans quelles proportions et au moyen de quelles ressources chacune d'elles fera face aux dépenses obligatoires qui lui incombent.

A) *Fonds de concours des communes.* — Les collectivités communales doivent assumer la charge des frais d'Assistance concernant les personnes privées de ressources ayant le domicile de secours communal et lorsqu'elles admettent au bénéfice de l'Assistance médicale gratuite, en vertu de l'article

20 de la loi, des personnes dépourvues de ce domicile sur leur territoire, elles supportent les dépenses résultant des dix premiers jours de traitement. Pour faire face à ces dépenses, le fonds de concours des communes comprendra :

1° La part attribuée aux pauvres (droit des pauvres sur les spectacles, produit des concessions funéraires qu'il paraîtra équitable au Préfet d'affecter aux soins des malades, d'après les dispositions de l'arrêté du 7 Fructidor an 7, article 2 et de l'ordonnance du 6 décembre 1843 :

2° Les revenus des biens appartenant au Bureau de bienfaisance, aux établissements hospitaliers en vertu d'actes de fondations et affectés par les fondateurs à l'Assistance des indigents à domicile. C'est l'application de l'article 30 de la loi ainsi conçu :

Les communes, les départements, les Bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes de fondation, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'Assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'Assistance médicale jusqu'à concurrence du dit revenu, sauf ce qui a été dit à l'article 25.

3° Les revenus des biens provenant des dons et legs recueillis par le Bureau d'Assistance, conformément à l'article 11 de la loi du 15 juillet 1893, avec affectation spéciale au service de l'Assistance médicale. Lorsque des dons et legs ont été faits au Bureau d'Assistance avec cette affectation, il n'est pas douteux que les revenus doivent en être versés à la commune en diminution de son contingent.

4° Les revenus des biens provenant de dons et legs recueillis par le Bureau de bienfaisance ou par le Bureau d'Assistance, conformément à l'art. 11 de la loi du 15 juillet 1893, sans affectation spéciale, jusqu'à concurrence d'une quotité déterminée par le Préfet, après entente avec la Commission administrative.

La difficulté naît, fait remarquer la circulaire ministérielle du 18 mai 1894 dans ses commentaires sur l'art. 30 de la loi, lorsque les

fondations ont été faites en faveur de l'Assistance à domicile en général, par conséquent en faveur de tous les modes d'Assistance à domicile, y compris l'Assistance médicale. C'est le cas de toutes les fondations faites, sans conditions, aux Bureaux de bienfaisance. N'en appliquer aucune partie à l'Assistance médicale serait restreindre et, par conséquent, méconnaître les intentions des donateurs. Or, ce serait n'en appliquer aucune part à l'Assistance médicale que de laisser aux Bureaux de bienfaisance qui n'auront plus à secourir les malades à domicile la disposition de la totalité des ressources qui leur ont été ainsi données.

Dans le règlement départemental de l'Aude, la part de revenus dont le Bureau de bienfaisance ou le Bureau d'Assistance deviendrait tributaire à l'égard de la commune a été fixée au tiers.

5° Les sommes mises à la disposition des communes par les Bureaux de bienfaisance ou les particuliers pour l'Assistance médicale gratuite.

6° Enfin, dans le cas où le produit de ces versements ne suffirait pas pour solder les dépenses d'Assistance exposées par la commune, celle-ci devrait chercher dans ses propres ressources ordinaires la somme nécessaire pour parfaire l'intégralité de sa contribution pécuniaire. Cette somme qu'elle prélèverait sur ses ressources budgétaires, constituerait son contingent.

Ainsi donc les dépenses communales d'Assistance seront couvertes d'abord par la part des recettes attribuées aux pauvres, puis, en cas d'insuffisance, successivement par les ressources énumérées aux 2°, 3°, 4° et 5° ci-dessus ; quand ces ressources combinées laisseront un découvert, le complément nécessaire sera demandé aux revenus ordinaires des communes sur l'ensemble desquels le contingent communal pourra être prélevé sans aucune limitation.

Cependant, les ressources ordinaires du budget communal sont rarement assez abondantes pour permettre de parfaire le contingent obligatoire dû par la collectivité. Dans ce cas, la loi accorde aux communes la faculté de recourir à l'impôt sous la forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes et de taxes d'octroi.

L'art. 27 s'exprime ainsi :

Les communes dont les ressources spéciales de l'Assistance médicale et les ressources ordinaires inscrites à leur budget seront insuffisantes pour couvrir les frais de ce service, sont autorisées à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes d'octroi pour se procurer le complément des ressources nécessaires.

Les taxes d'octroi, votées en vertu du paragraphe précédent, seront soumises à l'approbation de l'autorité compétente, conformément aux dispositions de l'art. 137 de la loi du 5 avril 1884.

La part que les communes seront obligées de demander aux centimes additionnels ou aux taxes d'octroi ne pourra être moindre de 20 °/₀, ni supérieure à 90 °/₀ de la dépense à couvrir, conformément au tableau A ci-annexé.

TABLEAU A.

Servant à déterminer la part de dépense à couvrir par les communes au moyen des ressources extraordinaires (centimes additionnels et taxes d'octroi) et le montant de la subvention qui doit leur être allouée pour l'Assistance médicale gratuite, eu égard à la valeur du centime additionnel.

VALEUR du CENTIME ADDITIONNEL.	PORTION de la DÉPENSE A COUVRIR	
	par les communes au moyen des ressources extraord.res.	par le département au moyen de ses subventions et de celles de l'Etat.
Au-dessous de 20 francs.	20 p. °/o	80 p. °/o
De 20 fr. 01 à 40 —	25 —	75 —
De 40 fr. 01 à 60 —	30 —	70 —
De 60 fr. 01 à 80 —	35 —	65 —
De 80 fr. 01 à 100 —	40 —	60 —
De 100 fr. 01 à 200 —	50 —	50 —
De 200 fr. 01 à 300 —	60 —	40 —
De 300 fr. 01 à 600 —	70 —	30 —
De 600 fr. 01 à 900 —	80 —	20 —
De 900 fr. 01 et au-dessus.	90 —	10 —

La loi du 15 juillet 1893 a déterminé les conditions et les proportions dans lesquelles étaient accordées, en faveur des communes, les subventions départementales. En ce qui con-

cerne les proportions, elles sont invariablement fixées par le tableau A annexé à l'art. 27, en raison de la valeur du centime communal de la collectivité à subventionner. (1) Il suffira donc de connaître la valeur de ce centime pour être certain de la quotité de la subvention qui devra lui revenir. En ce qui concerne les conditions, elles ont été très nettement formulées, après de nombreuses hésitations, par une circulaire ministérielle du 23 juin 1898, dont à raison de son importance, nous croyons devoir reproduire les passages essentiels.

---

(1) La valeur du centime communal, aussi bien que la valeur du centime départemental, s'obtient de la manière suivante :

On additionne les principaux des quatre contributions et on divise le total par 100, le quotient représente la valeur du centime.

Exemple :

La commune de X... est imposée, en principal, pour :

Principal de la contribution foncière	prop. bâties.. 1.500 » / prop. non-bât. 2.000 »	3.500 » francs.
Portes et fenêtres		800 »
Personnelle-mobilière		1.200 »
Patentes		500 »
Total		5.000 » francs.

La valeur du centime communal sera de 5.000 : 100 = 50 francs.

En ce qui concerne le calcul du centime départemental, l'opération à effectuer est identique.

Voici, à titre d'indication, le calcul de ce centime pour 1902 dans le département de l'Aude :

Principal de la contribution foncière	propriétés bâties...	472.589 »
	propriétés non-bât..	1.477.258 »
Personnelle-mobilière		475.414 »
Portes et fenêtres		289.549 »
Patentes		599.137 56
Total		3.113.947 56

Valeur du centime 3.113.947,56 : 100 = 31.139 fr 4756.

Après quelques incertitudes inhérentes à l'application de toute loi nouvelle, la jurisprudence de mon Administration est, désormais, fixée en ce sens que les départements auront droit à la subvention de l'Etat, même lorsqu'ils n'auront pas eu besoin, pour faire face aux dépenses qu'entraîne l'exécution de la loi de 1893, de créer des centimes spéciaux, pourvu que ces dépenses soient payées avec les ressources provenant de l'impôt.

Ces principes, résultant des déclarations que j'ai faites à la tribune du Sénat dans sa séance du 16 décembre 1897, ont été rappelés le 5 mars dernier à plusieurs Administrations préfectorales à l'occasion de la fixation du contingent de l'Etat dans les dépenses du service de l'Assistance médicale pour l'année 1897.

Je les confirme et j'ajoute, ainsi que le précisaient mes déclarations du 16 décembre 1897, que les mêmes règles doivent être appliquées pour la fixation de la subvention du département aux communes à raison des dépenses d'Assistance médicale. Ainsi, les communes auront droit à la subvention du département même lorsqu'elles ne seront pas dans l'obligation de créer des centimes spéciaux pour supporter la part de dépenses qu'elles payeront sur des ressources provenant de l'impôt.

En résumé, le fonds de concours des communes aux dépenses d'Assistance médicale gratuite est constitué par trois éléments : 1° par les ressources spéciales, savoir : celles que nous avons énumérées aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° ci-dessus ; 2° en cas d'insuffisance des précédents par les ressources ordinaires d'origine communale, lorsqu'il en existe dans les budgets communaux ; 3° à défaut des unes et des autres, par des ressources provenant de l'impôt. Dans cette dernière hypothèse et lorsque les communes ont recours à des impositions extraordinaires dans les conditions décrites par la circulaire du 23 juin 1898, le département vient en aide à la commune dans la proportion déterminée par le tableau A. Les communes auront aussi la latitude de se procurer le complément de ressources nécessaires en créant des taxes d'octroi ; les taxes d'octroi votées par les Conseils municipaux pour accroître les recettes communales du service d'Assistance seront préalablement soumises à l'approbation de l'autorité compétente, conformément aux dispositions de l'art. 137 de la loi municipale. La participation financière du département se produira également dans la proportion indiquée par le tableau A, quand les communes auront eu recours à ces taxes. A l'en-

contre de ce qui a lieu dans l'hypothèse où la commune se trouve dans la nécessité de créer des ressources extraordinaires pour faire face aux dépenses d'Assistance qui lui incombent, elle supportera la charge entière des secours quand elle sera en situation d'y pourvoir au moyen de ses ressources spéciales ou de ses ressources ordinaires ; la subvention départementale ne doit, en effet, lui être attribuée que si elle a été obligée de recourir, après épuisement de ses ressources ordinaires à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi et seulement en raison de l'importance des impositions extraordinaires qu'elle a votées.

B) Participation financière du département. — Le premier devoir des collectivités départementales est d'assumer la charge des dépenses d'Assistance proprement dites, c'est-à-dire de celles qui s'appliquent au traitement des personnes privées de ressources pourvues du domicile de secours départemental, puis de fournir leur concours pécuniaire aux collectivités communales qui ne peuvent acquitter leur contingent sans avoir recours à l'impôt.

Comment le département fera-t-il face à cette double charge obligatoire ? l'art. 28 de la loi nous l'indique : *Les départements, outre les frais qui leur incombent de par les articles précédents, sont tenus d'accorder aux communes qui auront été obligées de recourir à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi, des subventions d'autant plus fortes que leur centime sera plus faible, mais qui ne pourront dépasser 80 °/₀ ni être inférieures à 10 °/₀ du produit de ces centimes additionnels ou taxes d'octroi, conformément au tableau A précité.*

En cas d'insuffisance des ressources spéciales de l'Assistance médicale et des ressources ordinaires de leur budget, ils sont autorisés à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes dans la mesure nécessitée par la présente loi.

Les ressources au moyen desquelles les départements feront face à leurs dépenses obligatoires seront, comme pour les communes, d'abord les ressources spéciales dont elles pourront disposer, ensuite leurs revenus ordinaires, enfin, en cas d'insuffisance, les ressources tirées de l'impôt.

Il est très rare que les départements soient en mesure de

faire état de ressources spéciales ; cette catégorie de ressources ne saurait être constituée, à l'égard de ces collectivités, que par des dons ou legs à elles consentis avec cette affectation particulière. Il est très rare aussi que les départements arrivent à boucler leur budget sans s'imposer extraordinairement, de telle sorte que les Conseils Généraux sont, le plus souvent, dans la nécessité de voter des centimes additionnels pour exécuter leurs différentes obligations soit à l'égard de leurs ressortissants, soit à l'égard des collectivités inférieures. De même que pour les communes le législateur a prévu, dans ce cas, l'attribution d'une subvention, de même le département qui se sera imposé extraordinairement recevra de l'Etat une subvention qui l'aidera à supporter les charges qui lui incomberont. Nous allons voir dans quelles proportions et sous quelles conditions cette subvention de l'Etat sera accordée au département.

C) Part contributive de l'Etat. — Art. 29 de la loi : *L'Etat concourt aux dépenses départementales de l'Assistance médicale par des subventions aux départements dans une proportion qui varie de 10 à 70 °/₀ du total de ces dépenses couvertes par des centimes additionnels, et qui sera calculée en raison inverse de la valeur du centime départemental par kilomètre carré, conformément au tableau B ci-annexé.*

L'Etat est, en outre, chargé : 1° des dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile de secours ; 2° des frais d'administration relatifs à l'exécution de la présente loi.

TABLEAU B.

Servant à déterminer le montant de la subvention qui doit être allouée par l'Etat aux départements pour leur part dans les frais de l'Assistance médicale, eu égard à la valeur du centime départemental par kilomètre carré.

VALEUR du CENTIME DÉPARTEMENTAL	COEFFICIENT DE SUBVENTION DE L'ÉTAT	DÉPENSE A COUVRIR PAR LE DÉPARTEMENT
Au-dessous de 2 francs.....	70 °/₀	30 °/₀
De 2 fr. 01 à 2 fr. 50.....	65 —	35 —
De 2 fr. 51 à 3 francs.....	60 —	40 —
De 3 fr. 01 à 3 fr. 50.....	55 —	45 —
De 3 fr. 51 à 4 francs.....	50 —	50 —
De 4 fr. 01 à 4 fr. 75.....	45 —	55 —
De 4 fr. 76 à 6 francs.....	40 —	60 —
De 6 fr. 01 à 9 francs.....	30 —	70 —
De 9 fr. 01 à 15 francs.....	20 —	80 —
Au-dessus de 15 francs.....	10 —	90 —

Les dépenses mises à la charge de l'Etat comprennent donc : 1° les subventions qu'il est tenu d'accorder aux départements suivant la proportion indiquée par le barème B ; 2° les frais de traitement des malades dépourvus de tout domicile de secours ; 3° les frais d'administration du service.

Les mêmes principes qui servent à déterminer les conditions dans lesquelles les subventions des départements sont accordées aux communes seront applicables quand il s'agira de déterminer les subventions de l'État aux départements.

La subvention de l'Etat était autrefois calculée au vu des dépenses acquittées par le département sur centimes extraordinaires spéciaux. Cette façon de procéder a été modifiée par la loi du 13 Juillet 1900 sur les contributions directes et les taxes y assimilées de l'exercice 1901 qui a augmenté le nombre de centimes ordinaires départementaux. En effet, aux termes de la circulaire ministérielle du 23 juillet 1900 relative à l'application de cette loi, le concours de l'État aux dépenses du service de l'Assistance médicale gratuite n'est plus subordonné à la création par le département d'une imposition spéciale, il suffit pour obtenir l'attribution de la subvention de l'Etat que le département ait eu recours à l'impôt direct pour assurer le paiement de la part qui lui incombe dans les dépenses du service précité. Ainsi donc, à partir de l'année 1901, le barème annexé à la loi du 15 juillet 1893 a été appliqué toutes les fois que la part du département a été amputée sur les centimes perçus en vertu de la loi annuelle de finances.

Quant à l'échelle de proportion adoptée par le législateur dans le barème B elle diffère de celle du barème A en ce que dans ce dernier l'étalon de mesure de la richesse des collectivités appelées à bénéficier de la subvention est la valeur absolue du centime additionnel aux quatre contributions tandis que dans le barème B cet étalon de mesure n'est que la valeur relative du même centime marquant le rapport du produit du centime au kilomètre carré.

Enfin, l'Etat assumera la charge des frais d'Administration. En cette matière, la jurisprudence du Ministère paraît être aujourd'hui établie en ce sens que l'Etat prend à sa charge les frais d'Administration auxquels donnent lieu l'organisation centrale du service et le contrôle des opérations effectué dans les départements par l'inspection générale ; on admet également que l'Etat puisse participer aux dépenses résultant de l'inspection départementale et aussi aux frais de traitement du personnel sédentaire, quand elles sont prélevées sur le budget de l'Assistance médicale.

SECTION II. — DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE.

La loi du 15 juillet 1893, rompant avec les errements anciens, fit plus que d'édicter le principe platonique de la dette sociale de la collectivité vis-à-vis de l'individu privé de ressources, elle conçut encore une organisation financière telle que ses prescriptions ne pussent être éludées. Mais elle ne se contenta pas d'astreindre les collectivités débitrices des secours à assumer la charge pécuniaire qui leur revient, elle voulut aussi faciliter aux plus pauvres d'entre elles l'accomplissement de leur devoir d'Assistance. C'est grâce au système consacré par les art. 27, 28 et 29 de la loi et par les barèmes A et B que ce dernier résultat pût être obtenu.

Pour l'Assistance médicale, comme pour l'instruction primaire, a dit dans son rapport au Conseil supérieur (fascicule 55. p. 19) M. Henri Monod dont nous nous plaisons à recueillir l'appréciation autorisée, il ne suffisait pas de décréter l'obligation. Il fallait donner aux collectivités débitrices de l'Assistance la possibilité d'y faire face. Il fallait, pour cela, mettre en jeu la solidarité nationale en établissant entre toutes les communes de France une sorte de mutualité dont j'ai défini les principes en défendant devant le Sénat le projet de loi en qualité de commissaire du Gouvernement. Il fallait que les communes pauvres fussent aidées par les communes riches au moyen d'une subvention départementale, que les départements pauvres fussent aidés par les départements riches au moyen d'une subvention de l'Etat. Il fallait aussi que, conformément au principe général formulé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique et par le Congrès international de 1889, les communes, même les plus pauvres, même les plus largement subventionnées, restassent toujours financièrement intéressées à limiter le nombre des assistés.

La loi du 15 Juillet 1893 a répondu à ces préoccupations en dégageant dans ses articles 27, 28 et 29 le principe de solidarité nationale et en posant dans les barèmes A et B, les bases sur lesquelles est assise cette solidarité. La commune, le département et l'Etat, déjà contraints d'acquitter vis-à-vis de leurs ressortissants la dette sociale d'Assistance, auront des obligations bien plus étendues en vertu de ces dispositions. La

mission sociale de la collectivité ne sera pas limitée par la formule attribuée au Concile de Tours, elle ne soignera pas seulement ses pauvres, sa protection s'étendra aux autres collectivités lorsqu'elles seront dans l'impuissance de supporter l'entier fardeau de la dette sociale qui leur est dévolu. Solidarité donc que l'aide procurée par la collectivité à l'individu, mais solidarité d'une envergure bien plus grande et d'une portée sociale bien plus élevée que celle qui, n'ayant pour limite que les frontières nationales, sollicite et stimule l'effort et la bonne volonté de tous vers l'œuvre de justice et de fraternité entreprise par le législateur de 1893.

La formule adoptée par le Conseil supérieur nous la connaissons :

L'Assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer non-seulement de la société à l'individu, mais de groupe à groupe, les communes riches venant au secours des communes pauvres, les départements riches venant au secours des départements pauvres. La proportionnalité et non la fixité doit, en conséquence, être la règle des subventions soit du département, soit de l'Etat.

Le principe de la solidarité nationale, remarquons-le en premier lieu, ne se présente pas sous la forme d'une pure affirmation théorique : sans doute, il énonce avec netteté que la solidarité nationale est inhérente à tout service d'Assistance, mais il résout plus pratiquement la question en mettant à la charge des collectivités supérieures la dépense que ne peuvent supporter les collectivités inférieures. Avec la formule adoptée par le Conseil supérieur, est donné au principe qu'elle consacre une base financière qui en augmente la solidité et qui le rend pratiquement réalisable : la collectivité riche viendra pécuniairement au secours de la collectivité pauvre; la collectivité inférieure recevra la participation financière de la collectivité supérieure; l'Etat aidera les départements; les départements riches aideront les départements pauvres ; le département aidera la commune; les communes riches aideront les communes pauvres, au moyen

d'une contribution obligatoire. En second lieu, cette contribution sera proportionnelle. Il fallait, en effet, que la part incombant à chacune des collectivités appelées à concourir aux dépenses d'Assistance fut déterminée suivant son degré de prospérité ; d'autre part, la solidarité n'eut pas existé si les collectivités inférieures (les communes) eussent reçu une subvention fixe qu'il eût été, dans ce cas, impossible de mesurer à leurs besoins. La subvention fixe eût été la négation même du principe de la solidaritté et eût abouti aux déplorables résultats obtenus par les systèmes d'Assistance antérieurs.

Le législateur, fort de l'expérience du passé, ne s'est point exposé à subir de nouveaux échecs; il s'est attaché, surtout, à créer une organisation rationnelle, (1) de nos services d'Assistance. Dans cet ordre d'idées la formule adoptée par le Conseil supérieur a été pour lui une très précieuse indication qu'il s'est empressé de suivre et dont son programme s'est inspiré. C'est ainsi qu'il a rendu effective la solidarité nationale en obligeant chaque collectivité de France à participer aux dépenses du nouveau service, qu'il a mis la plus grande équité possible dans la répartition des charges leur incombant d'après la loi, mesurant l'effort à exiger de chacune d'elles à son importance et à la prospérité de sa situation financière, et qu'il a établi d'une manière précise la proportion d'après laquelle chaque collectivité sera appelée à concourir à l'œuvre commune.

Le législateur de 1893 a-t-il atteint son but et peut-on affirmer qu'il soit arrivé, du premier coup, à mesurer équitablement les subventions dont les collectivités pauvres sont appelées à bénéficier? Jusqu'ici l'application des barèmes a produit des résultats satisfaisants. Ces barèmes, d'ailleurs, ayant été empruntés au décret du 3 juin 1880, rendu en exécution de la loi du 12 mars de la même année sur les chemins vicinaux et n'ayant pas été spécialement imaginés pour le service de l'As-

(1) V. supra p. 3.

sistance médicale gratuite, il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'on leur ait découvert quelque défectuosité. De la comparaison par lui établie entre quarante communes se trouvant dans des situations dissemblables au point de vue de l'application du barême A, M. Georges Rondel a retiré ces impressions :

1° Que la valeur du centime communal résume assez exactement la richesse relative de la commune, telle qu'on peut la supposer au vu des divers chiffres du tableau ;

2° Que le barême A, satisfaisant dans son ensemble, est défectueux à ses extrémités et qu'il est désirable que de nouveaux échelons soient ajoutés à son échelle de proportions afin de mieux proportionnaliser les subventions aux facultés respectives des communes dans le groupe des plus riches comme dans celui des plus pauvres ;

3° Que le rapport des inscrits à la population constitue un nouvel élément de présomption de richesse ou de pauvreté dont il conviendrait de tenir compte et que peut-être l'échelle actuelle de proportions approcherait de la perfection si l'on appliquait cumulativement un nouveau barême (1).

On pourrait ajouter qu'il est surprenant de voir que les communes riches soient comprises, même pour une allocation modique, dans l'attribution des subventions et que les départements riches soient appelés à jouir de la même faveur.

Quoi qu'il en soit, les barêmes A et B n'ont pas donné de mécomptes et si, à l'usage, on a pu y découvrir quelques imperfections, il sera facile d'y remédier dans la suite ; la pratique se chargera de fournir les indications les plus propres à atteindre ce résultat et à assurer une répartition absolument équitable des subventions.

Disons en terminant que les barêmes A et B qui servent à

---

(1) Cp. la monographie intitulée « les Barêmes A et B de la loi du 15 juillet 1893 » par Georges Rondel et Ernest Joly (Typographie Chamerot et Renouard, Paris, 1899.)

mesurer les subventions, servent aussi à fixer la part dans les dépenses extraordinaires que les collectivités sont, dans certaines circonstances, tenues d'assumer. Il est nécessaire que de ce côté encore les collectivités ne soient pas affranchies de toute charge et que pécuniairement intéressées à ne pas étendre d'une façon indéfinie les dépenses de l'Assistance, elles mettent une certaine discrétion dans l'attribution des secours gratuits à leurs ressortissants.

Tel est le système résultant de la loi du 15 juillet 1893 (1) et par lequel se trouve affirmé et consacré, en matière d'Assis-

---

(1) Dans certains départements, on a poussé plus loin encore la réalisation du principe de la solidarité, par l'adoption du système de la mutualité intercommunale.

Dans ce système financier, on considère que la solidarité ne doit pas s'affirmer seulement de la collectivité à l'individu par l'attribution des secours gratuits, et de la collectivité à la collectivité par l'application des barèmes A et B, mais aussi entre toutes les collectivités communales comprises dans une même organisation départementale, de manière à rendre moins onéreux pour les petites collectivités le fardeau des obligations résultant de la loi de 1893.

Voici en quoi consiste cette organisation toute particulière : Le contingent de chaque commune est fixé par abonnement à raison du nombre des inscrits sur les listes d'Assistance ou du chiffre de la population. Le produit de tous les contingents communaux est versé à la caisse du service sur laquelle est prélevé le montant de toutes les dépenses d'Assistance médicale gratuite effectuées par les collectivités en cours d'année.

Moyennant le versement de leur contingent, les communes sont défrayées de toute autre dépense d'Assistance à domicile ou à l'hôpital, à raison des soins donnés à leurs assistés pendant l'année.

Exemple : Une commune faisant partie d'une mutualité intercommunale a fait figurer 50 personnes sur sa liste d'Assistance, la quotité du contingent à fournir par tête d'inscrit a été fixé par le Conseil Général à 5 francs. Cette commune versera donc à la caisse du service $50 \times 5 = 250$ francs, et pourra, en cours d'année, faire donner des soins gratuits aux 50 assistés inscrits aux frais du service. Mais si cette commune expose des frais pour 500 francs, qui acquittera la différence ? Ce sera toujours le service en vertu du contrat intervenu entre toutes les communes du département.

Ce système fut adopté par certains départements, entre autres par celui de l'Aude, en raison de son aspect simple et séduisant, en raison aussi de l'avantage qu'il paraissait procurer aux communes peu importantes et pauvres ; il semblait, au surplus, répondre plus complètement à l'esprit

tance,le principe de l'obligation, non seulement de la collectivité à l'individu mais des collectivités entre elles, principe basé, comme nous venons de le dire, sur la solidarité qui doit unir d'un bout à l'autre du territoire, tous les membres de la nation.

---

de la loi de 1893. Cependant, il produisit, à l'expérience, des résultats si déplorables, qu'on dut se résoudre à l'abandonner.

Les communes ne comprirent pas quel profit elles étaient appelées à retirer de cette combinaison et en abusèrent. Les unes s'abstinrent d'inscrire des nécessiteux sur les listes et diminuèrent par ce procédé leur contingent. Les autres distribuèrent, sans compter, les secours gratuits à leurs assistés, de telle sorte qu'en fin de compte, tous les ans, les dépenses du service présentaient sur les recettes un excédent considérable que le département devait combler. Au début, on avait imaginé de faire subir aux praticiens du service une réduction proportionnelle sur leurs mémoires jusqu'à concurrence du dépassement du crédit; mais cette mesure provoqua de telles protestations chez les intéressés, qu'on dut s'abstenir de l'appliquer. D'ailleurs, le droit que s'étaient ainsi arrogé les Conseil Généraux de réduire les mémoires des praticiens paraissait des plus contestables.

Le système de la mutualité intercommunale a été critiqué par le Ministère et par des auteurs très appréciés : « La solidarité d'homme à « homme, dit M. G. Rondel, dans sa monographie intitulée « *Les Barêmes « A et B,* » conduit à concevoir les secours comme le paiement d'une dette ; « la solidarité de commune à commune et de département à département « conduit à concevoir les subventions comme l'acquit d'une obligation.

« Il importe, en effet, de ne pas confondre la solidarité avec la simple association.....

.....

« Il n'y a pas d'acte de solidarité dans les mutualités intercommunales « grâce auxquelles les petites agglomérations s'assurent, parfois, contre « certains risques, avec ou sans le concours des grandes villes. »

Ce n'est pas ici le lieu de discuter l'opinion théorique émise par M. G. Rondel que pour notre part, nous sommes loin de partager, mais nous sommes d'accord avec tous ceux qui pensent que le système de la mutualité intercommunale ne pourra jamais entrer dans le domaine de la pratique parce qu'il suppose l'entière bonne foi des collectivités participantes et l'observation stricte de leur part des devoirs et des obligations qui leur incombent.

PREMIÈRE PARTIE

De l'obligation légale imposée aux collectivités, De son étendue, Du droit de l'Individu à l'Assistance.

Après avoir examiné successivement à quelle catégorie de personnes profitera l'allocation des secours, la nature des charges pesant sur les collectivités, le rôle respectif assigné à chacune d'elles dans le fonctionnement du service, nous reste à mettre en lumière les conséquences extrêmes du principe d'obligation et ses limites d'application. Il ne suffit pas, en effet, de décrire sa nature, il faut aussi indiquer sa véritable portée et le suivre pas à pas dans toutes ses manifestations. Cette méthode s'impose d'autant plus qu'il s'agit d'un devoir social impérieux pour la collectivité édicté au profit d'une classe exclusive de citoyens et qu'il ne saurait comporter une extension illimitée. Soit explicitement, soit implicitement, le législateur prévoit d'ordinaire le cycle d'évolution des principes qu'il édicte et enferme ses prescriptions dans des barrières infranchissables. Quelles sont les limites qu'il a assignées à l'obligation imposée à la collectivité par la loi de 1893 ? Telle est la question à laquelle nous allons tâcher de répondre dans ce chapitre.

CHAPITRE PREMIER

Le droit de l'indigent à l'Assistance.

SECTION I. — La personne privée de ressources a-t-elle un droit individuel a l'Assistance ?

A tout devoir correspond un droit. Cet axiome de droit civil s'applique-t-il en matière d'Assistance médicale gratuite et

peut-on avancer que l'affirmation du devoir social de la collectivité au regard de l'individu privé de ressources implique en faveur de celui-ci la reconnaissance d'un droit qu'il ait la faculté de librement exercer? En d'autres termes, l'obligation de la collectivité a-t-elle pour corrélation le droit de l'indigent? On conçoit toute l'importance de la solution qui interviendra au point de vue qui nous intéresse, car l'obligation de la collectivité sera d'autant plus étroite que le droit de l'individu sera plus développé. Il sera, dès lors, tout naturel que nous commencions par nous demander si l'Assistance est un droit pour l'indigent, afin de préciser ensuite l'étendue de l'obligation incombant à la collectivité.

Entendu dans le sens de la corrélation, le droit appartenant à la personne privée de ressources de demander et d'obtenir l'Assistance, apparaissait comme un véritable droit individuel et, à ce titre, possèderait certains caractères et serait entouré de certaines garanties que nous allons signaler.

Les droits individuels, selon la définition qu'en donne M. Hauriou, sont les facultés essentielles dont le libre exercice est assuré à l'individu dans le régime d'État tant à l'égard de la puissance publique, qu'à l'égard des autres personnes. Quand on les envisage par rapport à l'individu qui en bénéficie, on les appelle droits individuels ou libertés individuelles, ou droits de l'homme ou du citoyen; quand on les envisage par rapport au régime d'État dont elles sont un élément constitutif, on les appelle droits publics ou libertés publiques....

La jouissance des droits individuels, ajoute notre auteur, constitue l'état et la capacité des personnes; elle est la base de la personnalité juridique de tout individu membre de l'État; la jouissance des droits politiques fait le citoyen, de même la jouissance des autres droits individuels (droits civiques, civils et de famille) fait l'homme en tant que personne juridique, membre de l'État. (1)

Notre sujet ne comporte pas l'énumération des différents droits individuels, leur détermination, l'examen des garanties constitutionnelles et administratives qui les fortifient. Le

(1) V. Hauriou. Précis de droit administratif 4e éd. p. 54 et seq.

lecteur, désireux de s'instruire à cet égard, n'aura qu'à se reporter à l'étude très complète, très savante et très documentée qu'en a faite l'auteur que nous venons de citer, dans l'ouvrage dont nous avons extrait notre définition. Nous voulons seulement, en vue de la conclusion à tirer de notre argumentation, faire valoir quelques considérations préalables qui faciliteront nos déductions ultérieures.

Le droit attaché à la personne se différencie d'une simple faculté en ce que, d'abord, il est conféré par une loi ou un réglement organique, tandis que la faculté est un produit de la faveur et de la tolérance et qu'elle est donnée sous la forme d'une autorisation, en ce que, ensuite, ce droit est entouré de garanties de toutes sortes, constitutionnelles, administratives, juridiques, plus ou moins fortes, plus ou moins nombreuses, suivant qu'il est plus ou moins précieux, tandis que la simple faculté est loin de réunir autour d'elle une pareille protection. Le droit individuel se trouve-t-il lésé qu'aussitôt une action est ouverte, en faveur de celui qui en est le détenteur, devant les tribunaux compétents. Ceux-ci ont pour mission d'accorder les réparations légitimes et de faire cesser toute usurpation.

Le prototype des droits individuels est, dans notre organisation sociale actuelle, le droit de propriété. C'est le mieux garanti et celui vers lequel tendent tous les autres droits individuels. Tous ces droits individuels se présentent à nous, en effet, sous la forme de propriété ou sont de nature à engendrer la propriété. (1) D'où cette conséquence qu'ils sont, en définitive, des droits réels comme le droit de propriété.

Si les droits individuels sont des droits réels, c'est qu'ils sont *directement* mis à la disposition de l'individu et exercés directement par lui ou ses ayants cause, qu'ils sont, en outre, opposables à tous.

---

(1) L'état et la capacité constitués par la jouissance de l'ensemble des droits réels sont une sorte de propriété ; la liberté du domicile est aussi la propriété du domicile ; la liberté de penser a engendré la propriété littéraire, celle du travail et de l'industrie la propriété industrielle ; la liberté de la presse a créé la propriété du journal, etc... La forme propriété semble l'aboutissement naturel de la liberté individuelle. (Cp. Hauriou op. cit. p. 56.)

Envisagé sous cet aspect, le droit de l'individu à l'Assistance est-il un droit individuel tenant du droit de propriété que le postulant aux secours soit autorisé à faire valoir directement à l'encontre de la collectivité, au besoin par un recours de pleine juridiction ? Des travaux préparatoires de la loi, il résulte qu'à l'obligation légale et pécuniaire des collectivités ne correspond pas un droit à l'Assistance, un droit individuel à réclamer le bénéfice du secours médical gratuit.

Il n'y a pas, est-il exprimé dans l'exposé des motifs du projet du Gouvernement, dans l'affirmation du devoir social au regard du malade privé de ressources, la reconnaissance pour l'individu secouru du droit à l'Assistance. Même restreinte à l'Assistance médicale, la proclamation du droit à l'Assistance se heurterait à bien des critiques et serait de nature à engager gravement la responsabilité pécuniaire et morale de la collectivité. Le projet se borne à rappeler le devoir pécuniaire qui incombe à celle-ci.

Le Conseil supérieur qui avait auparavant concouru à l'application de la loi, avait aussi exprimé son opinion sur cette question : Assistance obligatoire et droit à l'Assistance sont, a-t-on dit, deux termes corollaires ; rendre l'Assistance obligatoire, c'est encourager l'indigent ou plutôt celui qui est sur les confins de l'indigence à ne pas demander au travail sa subsistance ; c'est créer des armées de pauvres ; c'est étendre le fléau du paupérisme au lieu de le restreindre. Il en serait évidemment ainsi si l'on reconnaissait à l'indigent le droit de réclamer l'accomplissement du service social de l'Assistance, si on lui donnait une créance contre la Société. Nous n'hésitons pas à combattre cette manière de voir où nous voyons une généreuse mais dangereuse utopie.

Dans le rapport qu'il présenta à la Chambre des Députés, (Séance du 23 janvier 1892, *Journal Officiel* annexe n° 1899) sur le projet de loi relatif à l'Assistance médicale gratuite, M. Émile Rey exprimait la même idée dans les termes suivants :

Nous n'ignorons pas que le principe d'obligation soulève chez beaucoup d'esprits des répugnances presque invincibles. Le socialisme d'État apparaît aussitôt à leurs yeux comme un spectre menaçant : on craint que l'obligation d'assister n'entraîne nécessairement le droit à l'Assistance, et l'on voit par la pensée, tous les indigents, forts de ce droit, revendiquer, à tout instant, les secours qui leur sont dûs, perdre le goût du travail et l'esprit d'initiative et s'abandonner à la

paresse, à l'imprévoyance et à la mendicité. L'Assistance aurait pour résultat de perpétuer et d'augmenter les maux qu'elle se propose de faire disparaître et de créer une catégorie de pauvres dont la profession ne serait plus de travailler, mais de mendier.

. . . . . .

Le principe d'obligation n'a ouvert à ceux qui en profitent aucun droit à l'Assistance. Il existe pour les communes et les départements à l'égard de l'État qui peut les imposer d'office, mais nullement envers les particuliers qui n'ont aucun droit légal d'exiger des secours.

Dans un rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, présenté au Sénat dans sa séance du 10 février 1893 (*Journal Officiel*, annexe n° 43) M. Théophile Roussel n'a point parlé du droit de l'assisté, s'attachant principalement à traiter le côté financier de la question. Il s'est référé, pour le surplus, au rapport de M. Émile Rey dont la Chambre avait presque entièrement adopté les conclusions. Ce silence, de la part du rapporteur sénatorial, doit s'interpréter dans le sens d'une adoption implicite des théories acceptées par la Chambre.

Les indications très nettes et très précises qui nous sont fournies par les travaux préparatoires de la loi nous autoriseraient déjà à conclure que la personne privée de ressources ne détient point un droit individuel à l'Assistance qu'elle soit fondée à exercer par la voie du recours contentieux de pleine juridiction si de la loi elle-même ne s'évinçait aussi la preuve manifeste qu'aucun recours de cette nature n'a été conféré à l'indigent.

Nous savons, en effet, que le législateur a ouvert, en faveur de la personne privée de ressources, un recours devant la Commission cantonale pour faire reconnaître son indigence. Si ce recours dévolu à l'indigent est un recours de pleine juridiction, c'est qu'il garantit un droit individuel car l'exercice d'un recours de cette nature repose toujours sur un droit individuel. Si, au contraire, ce recours n'est pas contentieux, aux termes de la loi, c'est que celle-ci est en concordance parfaite avec les prémisses posées dans les travaux préparatoires. Les articles 16 et 17 de la loi règlent les conditions dans lesquelles sera introduit et jugé ce recours :

Art. 16.— Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites par tout habitant ou contribuable de la commune.

Art. 17.— Il est statué souverainement sur ces réclamations,.... par une Commission cantonale composée.....

Est-il nécessaire de bien insister pour démontrer que les termes mêmes dont s'est servi le législateur semblent exclure ce recours de la catégorie des recours contentieux de pleine juridiction. « Il est statué *souverainement* sur ces réclamations par la Commission cantonale, » est-il dit dans l'article 17. Pourquoi *souverainement* ? Est-ce parce qu'il est conforme aux précédents de confier à un tribunal administratif d'ordre inférieur la connaissance définitive, sans appel, ni cassation, des différends portés devant lui et de soustraire au pouvoir régulateur du Conseil d'Etat les décisions émanées de ce tribunal? Est-ce parce que les éléments constitutifs de la Commission offrent une garantie telle que toutes ses solutions doivent rester intangibles? Aucune de ces hypothèses n'est admissible, et il faut supposer que, dans la circonstance, le législateur n'a point entendu déroger à la règle générale qui domine tout le contentieux administratif à savoir qu'au dessus des tribunaux administratifs inférieurs, le Conseil d'Etat est appelé à exercer son contrôle en vue d'unifier la jurisprudence et d'assurer le respect des principes qui régissent la matière. A notre avis, si la Commission cantonale rend des décisions souveraines, c'est que n'étant pas un tribunal administratif, ses décisions n'ont point la valeur d'une décision contentieuse mais d'un acte d'administration qui, par sa nature même, doit échapper à toute sanction. — Et d'ailleurs, d'autres avant nous, ont refusé de considérer la Commission cantonale comme un tribunal administratif.

La Commission cantonale instituée par l'art. 17 de la loi du 15 juillet 1893, dit le Ministre de la Justice dans une circulaire du 16 Janvier 1895, prend une décision à la majorité des membres présents ; c'est seulement dans l'hypothèse où trois membres sont présents que deux voix sont nécessaires pour qu'il y ait majorité.

En cas d'empêchement du Conseiller général ou du Conseiller d'arrondissement, la loi du 15 Juillet 1893, à la différence de la loi du 15

Juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, ne donne pas au Préfet le droit de les suppléer d'office.

La décision pourra être valablement prise à la majorité des membres présents, la loi ne fixe pas de quorum.

La loi ne fixe pas de quorum parce que la Commission n'est pas un tribunal, nous sommes heureux d'avoir de notre côté une pareille autorité. Si cette Commission n'est pas un tribunal, ses décisions ne sont point contentieuses; si ses décisions ne sont point contentieuses, le recours qui les a provoquées n'est pas contentieux; si ce recours n'est pas contentieux, il ne correspond point à l'exercice d'un droit individuel.

Mais, objectera-t-on, il convient d'éviter toute méprise sur l'interprétation à donner au terme *souverainement* employé dans l'art. 17 et de ne pas perdre de vue que la doctrine, aussi bien que la jurisprudence, sont d'accord pour reconnaître que, conformément à la loi des 7-14 octobre 1790 et à celle du 24 mai 1872, le Conseil d'Etat peut être saisi de recours en annulation contre les décisions des tribunaux administratifs ou des Commissions spéciales faisant office de juridictions, encore que les textes législatifs, attributifs de compétence, portent que ces décisions sont rendues *sans recours et même sans aucun recours;* le terme *souverainement* employé dans l'art. 17 ne ferait donc pas obstacle à la réformation des décisions de la Commission par la voie de la cassation. Cette objection qui, de prime abord, paraît sérieuse, ne résiste pas cependant à l'examen. Les travaux préparatoires de la loi nous fournissent une très utile indication sur les véritables intentions du législateur quand il a rédigé son art. 17 : *Après le verdict de ce tribunal, (de la Commission), lisons-nous dans le rapport de M. Emile Rey à la Chambre des Députés, le droit du réclamant est épuisé* (1). De cette citation il faut induire que le réclamant n'a plus aucun droit à faire valoir après que la Commission a statué. Or, il est évident que son droit ne serait pas épuisé s'il était autorisé à poursuivre devant le Conseil d'Etat la réformation de la décision de la Commission. D'autre part, tout en reconnaissant que la doctrine et la juris-

(1) *Journal Officiel* du 15 avril 1892 doc, parl. p. 189.

prudence admettent le recours de cassation devant le Conseil d'Etat contre les décisions rendues sans recours et même sans aucun recours, nous devons observer que l'objection est sans portée à l'égard des décisions *souverainement* rendues car, le législateur ne fait usage de ce terme que dans le cas où il veut signifier que les décisions par lui visées, sont irrévocables et intangibles. C'est ainsi, que d'après l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872. « Le Conseil d'Etat statue *souverainement* « ..... sur les demandes d'annulation pour excès de pou- « voir formées contre les actes des diverses autorités adminis- « tratives ». Il n'y a aucune équivalence entre ce terme *souverainement* et les expressions de *sans recours ou sans aucun recours* et si l'on s'en rapporte au sens usuel et grammatical du mot, on ne peut manquer, en outre, d'être éclairé sur sa véritable signification.

Cette objection laisse donc entières nos précédentes conclusions à savoir qu'en conférant à la Commission cantonale le pouvoir de statuer définitivement, *souverainement*, sur les recours en inscription ou en radiation, le législateur a enlevé à ces recours et aux décisions émanées de la Commission tout caractère contentieux.

D'autre part, en prescrivant à ceux qui veulent obtenir le bénéfice de la loi de 1893 d'accomplir certaines formalités préalables à l'allocation des secours, le législateur a manifesté, une fois de plus, son intention de ne point accorder à la personne privée de ressources un droit individuel à l'Assistance. Un droit individuel s'exerce à tous moments, sans réticences et sans entraves ; il ne dépend que de la seule volonté de celui qui le détient de l'exercer. Or, dans notre chapitre sur les listes communales, nous avons fait connaître les diverses formalités que la loi prescrit d'accomplir avant toute admission aux secours. Pour l'individu tombé malade dans la commune où il possède son domicile de secours, c'est la nécessité de figurer sur la liste communale (inscription ordinaire, inscription d'office ou inscription ordonnée par la Commission cantonale) ; pour celui qui est tombé malade dans une commune où il n'a pas son domicile de secours (domicile de secours dans une autre commune du département, domicile de secours départemental ou sans domicile de se-

cours), c'est la nécessité de se faire admettre aux secours par le Maire de la commune où s'est déclarée la maladie et d'obtenir une décision préfectorale ratifiant l'admission à l'Assistance prononcée par ce magistrat. Dans tous les cas, c'est l'impossibilité absolue de pouvoir obtenir les secours médico-pharmaceutiques ou hospitaliers sans que la maladie ait été constatée par le médecin du service au moyen de certificats régulièrement dressés et sans que le Maire de la commune, en sa qualité de président du Bureau d'Assistance, ait requis l'admission du malade aux secours.

Si le malade, ayant son domicile de secours dans la commune, n'a pas été préalablement inscrit sur la liste d'Assistance, si le malade dépourvu de ce domicile n'a pas été admis aux secours par une décision préfectorale, si le certificat qui constate l'affection n'émane pas d'un médecin du service, si enfin, ce certificat n'est pas accompagné de la réquisition du Maire, la collectivité n'est pas tenue à délivrer l'Assistance et le postulant ne peut se prévaloir contre elle de son droit aux secours. Ainsi en a décidé le législateur dans les articles 3, 12, 14, 17, 18 et 19 d'une part; dans les articles 20, 21 et 23 d'autre part.

Enfin, notre opinion est corroborée par cette considération finale que le postulant à l'Assistance n'étant point le collaborateur de la Puissance Publique à l'œuvre d'Assistance aucun droit ne saurait lui échoir du chef de l'exécution de notre service public. Mais il serait prématuré d'entreprendre cette démonstration dont nous n'avons pas encore posé les prémisses et sur laquelle nous reviendrons dans notre 2me partie.

SECTION II. — A DÉFAUT DE DROIT INDIVIDUEL, QUEL EST LE DROIT CONFÉRÉ A LA PERSONNE PRIVÉE DE RESSOURCES ?

Pour bien préciser en quoi consiste le droit de la personne privée de ressources, nous devrons revenir sur les dispositions de l'art. 17 et en tirer toutes les conséquences utiles à notre discussion.

La Commission cantonale statue *souverainement*. Nous interprétons, nous l'avons dit, cette disposition en ce sens qu'une fois la décision de la Commission rendue, elle n'est attaquable par aucun recours contentieux ou autre. Nous considérons que le législateur a voulu mettre hors de toute contestation la décision par laquelle la Commission a statué sur l'indigence du postulant. Cette décision est définitive et irrévocable à l'égard de tous; et il est très logique qu'il en soit ainsi car, puisqu'on déniait au postulant tout droit individuel, on devait éviter de le lui procurer par un moyen détourné. Or, s'il eût été permis au postulant de poursuivre la réformation ou l'annulation des décisions de la Commission, on aurait, au bout du compte, fini par lui conférer l'exercice d'un droit qui lui fut formellement refusé. D'un autre côté, pour mieux sauvegarder les intérêts de l'indigent, il importait que les décisions de la Commission fussent à l'abri de tous recours de la part des collectivités et que celui-ci fût garanti pendant une certaine durée contre le risque de maladie. Les collectivités, pas plus que l'indigent, ne seront fondées à s'élever contre les décisions prononçant l'indigence.

Mais il n'y a pas que les décisions de la Commission cantonale qui soient souverainement rendues, les autres décisions administratives statuant sur l'indigence du postulant sont, par identité de motifs, irrévocablement acquises. D'après notre sentiment, la Commission cantonale, dans laquelle nous avons refusé de voir une Commission faisant office de juridiction, est une Commission administrative chargée d'assurer, à certains égards, l'application de la loi; ses décisions sont des actes d'autorité accomplis au nom de la Puissance Publique qui échappent à tout recours. De même, la délibération du Conseil municipal prononçant l'inscription du postulant sur la liste d'Assistance sera un acte d'autorité intangible quand les délais d'appel devant la Commission cantonale seront expirés. De même aussi, la décision par laquelle le Préfet admet à l'Assistance, en vertu des articles 20 et 23, l'individu tombé malade hors de son domicile de secours est une décision d'autorité souverainement rendue en tant qu'elle reconnaît l'indigence du postulant. Ces trois décisions tendant vers un but unique qui est la

constatation de la situatton précaire de ce dernier, doivent être soumises à des règles et à des principes identiques.

Revenons maintenant au droit de l'indigent et voyons en quoi il consiste dans l'hypothèse où l'individu privé de ressources est pourvu du domicile de secours dans la commune où il réside et dans l'hypothèse contraire.

I. — L'individu privé de ressources, pourvu du domicile de secours dans la commune où il réside, aura le droit de se faire inscrire sur la liste d'Assistance et d'y faire inscrire sa famille en prévision d'une maladie. On sait que cette inscription constitue le véritable titre aux secours auquel il ne peut être suppléé que par une inscription d'office en vertu de l'art. 19 de la loi ou par l'inscription qu'ordonnera la Commission cantonale. Si la demande qu'il adresse au Bureau d'Assistance ou au Conseil municipal, en vue de son inscription sur la liste au moment de sa confection régulière, n'est pas favorablement accueillie, il usera du droit de recours devant la Commission cantonale dans le délai imparti par l'art. 16. Cette réclamation, présentée en temps voulu, sera examinée par la Commission qui la rejettera ou qui ordonnera l'inscription. La première de ces décisions est souveraine, inattaquable, par aucun autre moyen le réclamant ne pourra obtenir la satisfaction qu'il désire; son droit est épuisé, et s'il tombe malade, aucune autorité n'aura le pouvoir, à défaut du titre indispensable à la délivrance des secours, de le faire soigner aux frais du service. La seconde a pour effet de placer le réclamant dans une situation semblable à celle qu'il aurait eue si son inscription avait été consentie par le Bureau d'Assistance et le Conseil municipal au moment de la confection régulière de la liste. De telle sorte que la décision de la Commission cantonale n'aura d'effet que jusqu'à la prochaine révision trimestrielle. Étant donné, d'une part, qu'en vertu des art. 12 et 14 de la loi, le Bureau d'Assistance et le Conseil municipal chargés de procéder à l'établissement de la liste primitive la revisent tous les 3 mois et qu'elles ont la faculté d'y opérer, à ces époques, des retranchements et d'y consentir des additions; d'autre part, que les prérogatives de la Commission cantonale ne sauraient surpasser celles de ces deux assem-

blées, on se rend bien compte que la décision de la Commission cantonale ne vaut que pendant l'espace de temps compris entre deux révisions, à moins que ces révisions n'aient pas lieu.

Mais l'individu privé de ressources n'aura pas uniquement le droit de faire constater sa situation précaire par une inscription sur la liste d'Assistance opérée au moment de sa confection régulière, d'office ou sur ordre de la Commission cantonale, il aura aussi celui de se faire délivrer les secours gratuits par la collectivité, après avoir obtenu son inscription. Puisque les décisions qui statuent sur l'indigence du postulant sont souverainement rendues, la collectivlté débitrice ne saurait éluder, pendant toute la durée de leur validité, les charges qui en résultent pour elle et se refuser à lui donner l'Assistance, en cas de maladie. Nous reviendrons sur ces explications en traitant de l'obligation des communes vis-à-vis de leurs ressortissants.

Supposons maintenant que le postulant à l'Assistance ait obtenu son inscription sur la liste et que le moment soit venu pour lui de demander l'aide de la collectivité. Le Maire refuse, nonobstant cette inscription, de délivrer les secours ; comment le postulant s'y prendra-t-il, en l'absence de tout droit individuel, pour contraindre la collectivité à exécuter son obligation envers lui ? Il exercera le recours hiérarchique : il s'adressera au Préfet, puis si celui-ci confirme la première décision de refus, il ira devant le Ministre de l'Intérieur. Ce sera là sa dernière étape au bout de laquelle il devra abandonner tout espoir d'obtenir, par ce moyen, la satisfaction poursuivie. Malheureusement, il faut le reconnaître, toutes ces incursions dans le domaine de la hiérarchie administrative prendront beaucoup de temps et risqueront de ne point procurer, en fait, au réclamant le résultat recherché ou de le procurer trop tard. Le postulant aura encore un recours en excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat contre l'acte d'administration qui lui aura refusé les secours alors qu'il justifie de son inscription sur la liste communale. Mais nous verrons plus loin que ce recours est encore moins susceptible d'être utilement exercé par l'indigent.

II. — L'individu, non domicilié dans la commune où il réside, n'a pas à se préoccuper de réclamer son inscription, son titre à l'Assistance lui est fourni par la décision d'admission prise par le Préfet en vertu de l'art. 23 de la loi. Son droit consiste à réclamer du Maire de la commune où il est tombé malade, son admission provisoire aux secours gratuits, conformément à l'art. 20 de la loi, et du Préfet son admission définitive, en vertu de l'art. 23. Si cette double admission est prononcée le postulant doit recevoir, au titre de l'Assistance médicale gratuite, les soins à domicile ou à l'hôpital que comporte son état de santé. La collectivité assistante se fera rembourser ses avances par la collectivité du domicile dans la mesure et suivant les règles que nous ferons connaître ultérieurement. Le postulant aura, comme dans le cas précédent, un recours hiérarchique devant le Préfet d'abord, devant le Ministre ensuite, contre l'acte du Maire lui refusant l'admission provisoire et devant le Ministre contre la décision du Préfet rejetant sa demande d'admission définitive. Un recours en excès de pouvoir sera aussi ouvert en sa faveur dans des conditions que nous indiquerons ci-après 2me partie, chapitre I, section II.

On le voit, l'individu privé de ressources n'est pas en possession d'un droit individuel qu'il puisse faire valoir par la voie contentieuse, mais il détient une sorte de droit aux secours soutenu par un recours devant la Commission cantonale en ce qui concerne la constatation de l'indigence et par un recours hiérarchique en ce qui concerne la délivrance des secours après que cette constatation a été faite. A ces deux recours, il faut ajouter le recours pour excès de pouvoirs dont nous avons parlé.

Sous le régime de la loi de 1893 on est frappé de cette particularité que, dans l'intérêt du postulant, l'action administrative prédomine. C'est grâce à elle et non pas grâce au recours d'excès de pouvoirs que le postulant pourra être assuré de recueillir le bénéfice des secours gratuits. C'est l'Administration qui est, dans ce système, constituée la gardienne des droits de l'indigent; c'est elle qui doit veiller à ce que la dette sociale d'Assistance soit acquittée envers lui par les collectivités débitrices; c'est elle enfin, qui se substi-

tuant à l'indigent, exerce toutes les diligences nécessaires pour que, à défaut de recours contentieux de pleine juridiction, il ne soit point privé de l'Assistance qui lui est due. Le législateur a dit à l'indigent : Vous n'aurez point de droit individuel (1) mais, en revanche, vous aurez un droit aux secours fortement garanti par l'action administrative qui prendra en mains vos intérêts parce que la Société doit, au nom de la solidarité, secourir tous ses membres infortunés. De là, le rôle prépondérant qu'en matière d'Assistance le recours hiérarchique est appelé à jouer.

Etant donnée l'importance considérable de ce recours en matière d'Assistance, nous avons cru devoir, avant d'aller plus loin, le faire connaître à nos lecteurs et exposer ici même, dans une parenthèse, quelques notions théoriques à son sujet.

SECTION III. — Notions théoriques sur le recours hiérarchique.

Le recours hiérarchique est celui qui permet à la personne lésée dans un droit ou seulement froissée dans un simple intérêt, d'attaquer l'acte administratif qui lui fait grief devant une autorité hiérarchiquement supérieure à celle dont il émane, afin d'en obtenir l'annulation ou la réformation (2).

---

(1) Si nos raisonnements aboutissent à cette conclusion qu'à l'obligation de la collectivité ne correspond pas un droit corrélatif de l'individu privé de ressources, nous admettons cependant que ce droit en corrélation de l'obligation existe mais nous le voyons détenu par la collectivité elle-même. (V. infra 2e partie, chapitre II, section 1).

(2) Le recours hiérarchique n'a pas seulement pour but de permettre aux tiers d'attaquer une décision administrative gênante et d'en obtenir l'annulation ou la réformation, il sert aussi à provoquer l'acte d'administration nécessaire pour engager le recours contentieux devant la juridiction administrative dans le cas où cet acte d'administration nécessaire pour engager l'action contentieuse n'existe pas. Nous n'envisagerons pas, dans ce chapitre, ce côté très intéressant du recours hiérarchique, réservant, pour les produire plus loin, les développements qu'il comporte. (Vide infra 2e partie, chapitre préliminaire).

Il convient donc de noter que ce recours ne repose pas sur un droit acquis, la lésion d'un simple intérêt suffit à le provoquer. C'est là ce qui le distingue, d'abord, du recours contentieux; il en est encore différencié en ce que le recours hiérarchique est porté devant une autorité tandis que le recours contentieux est de la compétence de la juridiction administrative.

Les deux recours, d'ailleurs, ne sont point exclusifs l'un de l'autre, la partie qui les invoque est autorisée à les exercer concurremment et à ne pas attendre qu'une solution soit intervenue hiérarchiquement avant de poursuivre son action auprès des tribunaux administratifs.

Ils ne sont pas, non plus, sous la dépendance l'un de l'autre en ce sens que la partie est autorisée à saisir directement du litige la juridiction compétente sans passer par le recours hiérarchique. Sans doute, il est préférable d'user de ce moyen de conciliation qui bien souvent préviendra des procès dispendieux, mais les circonstances ne se prêtent pas toujours à cette démarche préalable, en raison des retards qui en résultent et des délais assez courts impartis pour introduire l'action contentieuse qu'il convient de ne pas dépasser, car on doit ajouter que le fait d'avoir saisi du différend l'autorité administrative, ne relève pas de la forclusion encourue (1).

Le recours hiérarchique répond à ce principe que, dans l'Administration publique, doit régner une parfaite unité de vues et que les mesures prises sur tout le territoire, dans le but d'assurer le fonctionnement des services publics, doivent présenter entre elles une parfaite homogénéité. Le

---

(1) Le Conseil d'Etat a décidé par des arrêts nombreux que le recours hiérarchique n'était point le préalable obligé du recours contentieux. Ses décisions ont servi à la doctrine pour édifier la règle : « que l'on peut recourir au Conseil d'Etat, omisso medio ». On s'écarte ainsi de la théorie suivant laquelle le Ministre est le juge ordinaire et de premier ressort en matière administrative. Après que le Ministre a statué sur un litige d'ordre contentieux, la juridiction administrative, qui en est ensuite saisie, le reprend en première instance.

(Les arrêts, qui ont inauguré cette jurisprudence, remontent au 24 juin 1881, (Bougard) et au 13 avril 1882 (Bansais).

Ministre, placé à la tête de la hiérarchie, est chargé d'assurer, sous sa responsabilité, cette uniformité. Il transmet, à cet effet, aux fonctionnaires relevant immédiatement de son autorité les ordres et les instructions auxquelles ils auront à se soumettre exerce, en même temps, sur leurs actes ou décisions un contrôle étroit qui aboutit à leur maintien, à leur annulation ou à leur réformation.

Le décret du 25 mars 1852 (1) qui a conféré au Préfet certaines attributions autrefois dévolues aux Ministres et au Chef de l'Etat, porte dans son art. 6 : « Les Préfets rendront « compte de leurs actes aux Ministres compétents dans les « formes et pour les objets déterminés par les instructions « que ces Ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui « seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donne- « raient lieu aux réclamations des parties intéressées, pour- « ront être annulées ou réformées par les Ministres compé- « tents. »

Il ne faudrait pas croire, cependant, que le recours hiérarchique n'existe que du Préfet au Ministre, il s'étend à tous les degrés de la hiérarchie du bas au haut de l'échelle et un recours de cette nature contre l'acte d'un agent inférieur ne pourra être porté devant le Ministre qu'après s'être arrêté successivement à toutes les étapes marquées sur sa route. Le recours est porté devant l'autorité immédiatement supérieure : ainsi contre l'acte d'un Sous-Préfet, le recours ira devant le Préfet, du Préfet, il sera porté, s'il y a lieu, devant le Ministre, celui-ci rendra la solution définitive qui terminera la difficulté soulevée. Bien souvent, l'autorité supérieure n'attend pas d'être saisie d'un recours pour exercer son intervention, son contrôle se produit d'office et quand elle le juge

(1) Le gouvernement impérial de 1852 a appelé décrets de décentralisation ceux des 25 mars 1852 et 13 avril 1861. M. Hauriou fait très justement observer qu'on les a improprement désignés sous cette dénomination puisqu'ils faisaient passer des attributions du pouvoir central, non pas à des autorités administratives décentralisées départementales ou communales, mais à des autorités régionales de l'Etat lui-même et qu'on les appellerait bien plus justement décrets de déconcentration. (Précis, Op. cit. 3e édition pages 428 et 429.)

à propos. Dans la terminologie administrative, cette action spontanée de l'autorité prend le nom de contrôle hiérarchique. Mais, l'étude de ce contrôle étant un peu en dehors du sujet que nous traitons, nous nous bornerons à signaler son existence pour aussitôt revenir au recours hiérarchique qui est destiné à sauvegarder les intérêts des administrés et qui est détenu par eux (1).

Ceux qui auront éprouvé un grief de l'acte accompli ou de la décision rendue par un agent quelconque de la hiérarchie seront fondés à demander à tout instant à l'autorité immédiatement supérieure à celle qui en est l'auteur, de l'annuler ou de la réformer au simple prétexte qu'elle lèse un de leurs intérêts ou qu'elle est inopportune.

La subordination hiérarchique est une règle qui ne comporte pas d'exception, d'où il résulte que tous les actes des agents administratifs compris dans la hiérarchie, sont exposés à ce recours. Néanmoins, le pouvoir conféré au supérieur hiérarchique de réformer ou d'annuler l'acte d'un subordonné, est mis en échec quand l'acte attaqué est attributif de droits acquis irrévocables. Il est certain que, dans ces circonstances, le recours hiérarchique ne sera d'aucune efficacité et que la juridiction administrative seule aura qualité pour trancher le différend.

Le recours hiérarchique n'est soumis à aucune forme de procédure ; l'autorité qui en sera saisie par une requête écrite sur timbre statuera et notifiera sa décision à la partie demanderesse. Si celle-ci n'a pas obtenu la satisfaction qu'elle

---

(1) Nous croyons utile, cependant, de reproduire ici une note intéressante insérée à la page 241 du Précis de M. Hauriou établissant une distinction entre les effets produits par le contrôle et ceux résultant du recours hiérarchique : « Il peut arriver que le contrôle hiérarchique ait moins d'étendue « quand il s'exerce d'office que lorsqu'il s'exerce sur recours. Ainsi, en « est-il, d'après les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, du contrôle « du Ministre sur les actes des Préfets et de celui des Préfets sur les actes « des Sous-Préfets. D'office, les actes des Préfets ou Sous-Préfets ne peuvent « être annulés ou réformés que s'ils sont contraires aux lois et règlements ; « sur recours ils peuvent être annulés ou réformés pour tous motifs. (Art. 6, « D. 25 mars 1852. -- Art. 7, D. 13 avril 1861.) »

désire, elle aura la faculté de saisir l'autorité occupant un rang immédiatement supérieur, et ainsi de suite jusqu'au Ministre. Nonobstant ce recours, la décision administrative attaquée sera exécutoire.

Comme nous l'avons déjà dit, le recours hiérarchique tend à obtenir l'annulation ou la réformation de la décision attaquée. Par l'annulation, l'autorité appelée à statuer anéantira cette décision sans la remplacer par aucune autre ; par la réformation elle la modifiera dans ce qu'elle a de défectueux, et lui subtituera sa propre décision. En cette dernière occurrence, que deviendra la décision primitive ? Beaucoup d'auteurs estiment qu'elle a tout à fait disparu et a fait place à la décision nouvelle rendue par le supérieur hiérarchique. Ainsi formulée, cette proposition ne semble pas exacte. Une distinction s'impose : ou bien celui qui a saisi l'autorité hiérarchique acceptera la décision rendue par elle, ou bien, il ne l'acceptera pas. Dans le premier cas, il paraît hors de doute que la décision attaquée est anéantie et remplacée par la décision rendue sur recours hiérarchique. Dans le second cas, si le requérant, après avoir saisi l'autorité hiérarchique, décide, en outre, d'exercer contre l'acte incriminé un recours contentieux, il n'aura point à tenir compte de la décision rendue hiérarchiquement, mais seulement, de la décision primitive qui lui fait grief. De même, si l'autorité hiérarchique vient à confirmer la décision attaquée d'une autorité inférieure, le requérant qui usera d'un recours contentieux contre l'acte d'administration n'aura pas à diriger, en même temps, son action contre la décision confirmative rendue par l'autorité supérieure. C'est dans ce sens, que s'est prononcé le Conseil d'Etat en plusieurs arrêts. Dans le second cas, par conséquent, la décision de l'autorité administrative est reléguée au second plan et ne remplace pas la décision primitive.

SECTION IV. — Critique et justification du régime des secours inauguré par la loi de 1893.

La méthode nouvelle inaugurée par la loi du 15 juillet 1893, malgré le réel progrès qu'elle réalisait, fut l'objet de très sévères critiques dès son apparition. On lui reprocha,

notamment, d'avoir atténué les conséquences naturelles et logiques de l'obligation légale. Dans son rapport au Congrès international d'Assistance de 1889 (Recueil des travaux du Congrès, tome 1, p. 21), M. Regnard, Inspecteur général de l'Assistance publique, en parlant du projet de loi sur l'Assistance médicale gratuite alors en préparation, s'exprimait en ces termes : « Si c'est une obligation pour la « Société, c'est forcément un droit pour l'individu et un droit « qui ne reconnaît pas de limites. Je n'ai jamais pu « comprendre, pour ma part, l'attitude de certains écrivains « qui, tout en admettant l'obligation à cet égard pour « l'Etat, nient le droit du citoyen aux secours, c'est de la « logomachie pure. »

Par contre, d'éminents auteurs ont donné leur haute approbation au système conçu par le législateur de 1893. M. Hauriou, notamment, l'a défendu dans les termes suivants :

D'ordinaire, à un devoir correspond un droit, si l'Etat a une dette d'Assistance, l'individu doit avoir une créance et une action. Il n'en est rien cependant, et il y a à cela de bonnes raisons :

1° Une raison pratique. Dans l'état actuel des choses, les hommes ne sont pas suffisamment moraux pour qu'on puisse les croire sur parole lorsqu'ils viennent réclamer l'Assistance ; il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à consulter le chiffre énorme des inscrits aux Bureaux de bienfaisance des grandes villes. D'autre part, cependant, il serait très périlleux de confier à un juge la tâche de décider s'il y a lieu à Assistance; la preuve de la misère, qui est la principale cause d'Assistance, est difficile à faire, la simulation est aisée.

2° Une raison théorique. L'originalité des services d'Assistance publique est de remédier à l'insuffisance de l'organisation sociale, à ce titre, ils n'ont qu'une valeur de pis aller provisoire. La Société doit constamment chercher à s'aménager de telle sorte que tout individu puisse, par l'exercice de la liberté, obtenir une condition sortable. Sans doute, il faudra toujours une Assistance publique, mais elle est appelée à changer fréquemment de forme et d'objet. Ce serait lui faire perdre son caractère, reléguer au second plan les réformes, immobiliser la Société, que de donner aux individus un droit acquis. Ils se contenteraient de l'Assistance et ne poursuivraient pas les réformes. Le « panem et circenses » est un des symtômes les plus sûrs de la décadence (1).

(1) Op. cit. 4e édit. p. 94.

Nous partageons de tous points cette opinion dont les événements actuels se chargent de faire apprécier la justesse. Est-ce que la nouvelle loi d'Assistance n'a pas engendré, dans certains centres, des abus tels que les administrateurs chargés d'assurer son application ont pu craindre de ne pouvoir venir à bout de leur tâche ? Et après la période d'essai que nous venons de traverser, on n'envisage pas, sans quelque inquiétude, les résultats qu'auraient produits le fonctionnement du nouveau service si un droit de créance, une action, un droit individuel en un mot, eussent été conférés à l'indigent. D'un autre côté, la loi de 1893 a-t-elle à peine été expérimentée que déjà est préconisé un nouveau mode d'Assistance. Une école s'est formée qui se montre absolument favorable à l'assurance. C'est donc, qu'en effet, on ne peut jamais se flatter d'avoir acquis, en cette matière, une forme parfaite et définitive. En outre, à côté des institutions d'Assistance, il existe des institutions de prévoyance, socialement très utiles et placées, elles aussi, sous la sauvegarde des Pouvoirs Publics. Il faut donc veiller à ce que les unes ne nuisent point au développement des autres, comme certains le redoutent. Peut-être à ce point de vue, serait-il nécessaire de faire subir à la législation sur l'Assistance quelques remaniements. Enfin, en admettant que l'Assistance publique ait réellement pénétré depuis 1893 dans la bonne voie, ne doit-on attendre de la pratique quotidienne des conditions de fonctionnement toujours plus favorables et l'amélioration de la législation existante? Donc, toutes ces transformations éventuelles s'opposent à ce qu'on fasse passer dans nos lois le principe dangereux et inutile du droit individuel à l'Assistance. Nous avons démontré que ce droit serait dangereux, en examinant de plus près la nature et l'étendue de l'obligation incombant à la collectivité nous allons voir qu'il est inutile.

CHAPITRE DEUXIÈME

Limites de l'obligation de la collectivité.

Délimiter maintenant l'obligation de la collectivité nous sera chose plus aisée. Des trois collectivités commune, département et État, qui concourent au fonctionnement du service public d'Assistance, nous allons passer en revue les obligations respectives.

SECTION I. — De l'Obligation de la commune envers l'individu privé de ressources domicilié sur son territoire.

La commune est tenue de remplir ses devoirs d'Assistance vis-à-vis de la population pauvre en portant sur la liste des assistés toutes les personnes susceptibles de bénéficier de la loi du 15 juillet 1893 en cas de maladie. Sous aucun prétexte, elles ne sont fondées à éluder cette obligation. En effet, l'inscription sur la liste d'Assistance constituant le titre indispensable à l'obtention des secours, il importe que la personne dénuée de ressources, en état de l'obtenir, n'en soit pas privée.

Pour garantir l'exécution de cette obligation, un recours est ouvert devant la Commission cantonale au profit de tout habitant ou contribuable de la commune contre les délibérations du Bureau d'Assistance et du Conseil municipal portant confection de la liste d'Assistance. Ce recours tend à provoquer la réformation de la liste dressée, soit par l'addition de certains noms, soit par le retranchement d'autres noms. Nous savons déjà que ce recours a été stipulé en faveur de tout habitant ou contribuable de la commune et en faveur du

Préfet en vertu de l'art. 56 de la loi de finances du 13 avril 1898. Nous ne reviendrons pas sur les explications que nous avons données à cet égard dans une autre partie de cet ouvrage, nous bornant à répéter que, seule, la Commission cantonale a qualité pour prononcer l'inscription sur la liste d'Assistance d'abord refusée par la commune et que le Préfet n'a point le pouvoir de se substituer, dans la circonstance, à l'action de la Commission. Par exemple, une personne vient à être atteinte par une maladie grave qui exige des soins immédiats à domicile ou son transport à l'hôpital, cette personne n'est pas inscrite sur la liste d'Assistance quoique ayant le domicile de secours dans la commune et le Maire refuse de l'y admettre d'office; le Préfet aura-t-il le pouvoir de le faire soigner soit à domicile, soit à l'hôpital, au titre de l'Assistance médicale gratuite ? La négative n'est pas douteuse, car cette personne domiciliée dans la commune, est dépourvue du titre nécessaire à l'obtention des secours, n'étant pas inscrite sur la liste, et le Préfet est impuissant à lui procurer cette inscription autrement que par un recours devant la Commission cantonale. (Voir en ce sens un arrêt du Conseil d'État du 8 août 1899. Commune de Beaulon. Leb. p. 594.)

Le Préfet n'a donc pas le pouvoir de procéder à une inscription d'office sur la liste d'Assistance et bien qu'il estime que la commune a eu tort de refuser les secours, il n'aura d'autre ressource pour contraindre la commune à l'accomplissement de son devoir d'Assistance que d'attendre le moment de la confection ou de la révision de la liste et d'introduire devant la Commission son recours dans les délais impartis par la loi. Nous trouvons la preuve de ce que nous avançons dans les dispositions mêmes de la loi. Si, en effet, il eût été dans les intentions du législateur de conférer au Préfet le pouvoir de se substituer à l'action du Maire et de prononcer des admissions d'office en vertu de l'art. 19 de la loi, on ne comprendrait pas dans quel but lui aurait été concédé le droit de recours devant la Commission cantonale. Ce dernier n'aurait évidemment aucun objet.

La première, la plus stricte des obligations incombant à la commune est de dresser une liste qui soit en rapport

avec les réels besoins de la population pauvre. La sanction de cette obligation résidera non seulement dans le recours devant la Commission dont toute liste imparfaite est menacée, mais encore dans le contrôle toujours en éveil de l'Administration.

Nous avons déjà dit qu'en inscrivant un individu sur la liste communale, soit aux époques de sa préparation, soit d'office, la collectivité s'engageait à lui donner les secours dont il aurait besoin en cas de maladie. Cette opinion a été combattue et d'excellents esprits ont pensé que la collectivité était seulement tenue dans les limites de ses ressources budgétaires. La loi de 1893 est muette sur ce point, il est cependant certain qu'elle n'a pas entendu édicter une obligation aussi restreinte. Nous avons vu que, parmi les systèmes de répartition des dépenses d'Assistance adoptés par les départements, il en est un qui repose sur la mutualité intercommunale. (1) L'économie de ce système consiste à réunir dans une caisse centrale les contingents versés par chaque commune dont la quote-part est déterminée par le nombre des inscrits sur sa liste et à payer, avec ces ressources ainsi centralisées, toutes les dépenses d'Assistance faites dans le courant de l'année. Ce système est l'opposé de celui d'après lequel chaque commune paie, pour sa contribution annuelle d'Assistance, une somme en rapport avec les dépenses qu'elle a réellement effectuées pour le traitement de ses malades. Que l'on prétende que, sous ce dernier régime, la commune n'est plus tenue après l'épuisement de ses crédits d'Assistance, l'opinion serait, à la rigueur, soutenable ; mais, sous le régime de la mutualité intercommunale, l'argument paraît sans valeur. La mutualité intercommunale ne comporte pas, en effet, de limitation dans les dépenses de la collectivité ; celle-ci verse une cotisation fixe par inscrit qui lui permet de faire soigner ses malades figurant sur la liste pendant toute l'année aux frais de la caisse centrale. Si elle dépense plus qu'elle n'a versé, elle profitera de la différence ; dans le cas contraire, elle viendra en

(1) V. Supra page 152 (la note).

aide aux communes dont les besoins ont été plus nombreux et les dépenses plus fortes, et si l'ensemble des dépenses dans toute l'étendue du département est inférieur à l'ensemble des recettes, ou bien une réduction proportionnelle sera opérée sur les mémoires des fournisseurs du service ou bien le déficit sera supporté par le budget départemental. Avec le système de la mutualité intercommunale, les communes ne sont pas exposées à aller au-delà de leurs ressources. En conséquence, elles ne sauraient plus refuser la délivrance des secours aux personnes inscrites.

Il suit de là que, dans les départements à organisation intercommunale, l'allocation des secours de l'Assistance ne serait point limitée par l'épuisement des crédits ouverts aux budgets des collectivités, tandis que, dans les départements pratiquant l'organisation contraire, les dépenses ne pourraient dépasser ces crédits. De telle sorte que le principe fondamental de la loi comporterait une extension plus ou moins grande suivant que l'un ou l'autre système aurait été adopté par le Conseil Général.

Nous contestons cette appréciation car rien, dans le texte de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ne laisse présumer que l'obligation de la collectivité ne puisse dépasser l'étiage de ses ressources budgétaires et que celle-ci ait la faculté, grâce à ce subterfuge, de se soustraire, en fait, aux charges d'Assistance qui lui incombent. La volonté du législateur d'édicter une obligation illimitée est, au contraire, clairement manifestée. Nous n'en voulons pour preuve que la précaution qu'il a prise de faire soutenir pécuniairement les communes pauvres par les communes riches au moyen de la solidarité nationale dont nous avons longuement parlé (1). A quoi bon cette participation aux charges des collectivités pauvres par les collectivités riches si ces charges sont limitées aux ressources budgétaires. La question doit donc être, à notre avis, résolue dans le sens de l'obligation ultra vires.

---

(1) V. supra p. 148 et seq.

Mais supposons que la commune ne consente pas à délivrer à l'individu régulièrement inscrit sur les listes communales les secours qui lui sont nécessaires, quelle sera la voie à suivre pour vaincre sa résistance ? L'individu, inscrit sur la liste communale aura à saisir le Préfet du refus qu'il a éprouvé de la part de la commune. Si le Préfet reconnaît cette plainte fondée, il mettra d'abord la commune en demeure d'avoir à délivrer à la personne inscrite les secours prévus par la loi et le règlement départemental ; la persistance de la commune à refuser les secours, autoriserait le Préfet à user des pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884. Cet article est ainsi conçu : *Dans le cas où le Maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le Préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.* L'attribution des secours aux personnes inscrites sur la liste communale est un des actes auxquels ce texte fait allusion. La commune étant astreinte à délivrer les secours une fois l'indigence reconnue, cette obligation trouve sa sanction dans l'art. 85 qui permet au Préfet de se substituer au pouvoir du Maire après une mise en demeure non suivie d'acquiescement (1). C'est sous forme d'arrêté que le Préfet prend cette décision administrative qui permet à la personne inscrite d'obtenir l'allocation des secours. Néanmoins, la production de cette pièce ne suffirait pas pour régulariser l'admission, l'assisté devra être aussi

---

(1) Nous sommes heureux de pouvoir faire connaître l'opinion de M. Henri Monod sur ce point : « Il a rarement fallu user des mesures coercitives que les lois mettent à la disposition des Préfets pour assurer l'exécution des dispositions légales que les Maires se refuseraient à exécuter personnellement. Il s'est produit cependant plusieurs exemples d'application de l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884. La jurisprudence admet l'application de cet article pour les actes que le Maire est tenu d'accomplir en vertu de dispositions légales particulières ; or, tels sont ceux qui dérivent de sa fonction de président du Bureau d'Assistance, notamment le contre-seing à apposer sur le certificat d'admission à l'hôpital en vertu de l'art. 3 de la loi de 1893.» (Rapport au Ministre sur l'exécution pendant l'année 1895, de la loi du 15 juillet 1893. Fascicule du Conseil supérieur N° 55. p. 152.)

nanti du certificat médical prescrit par le règlement. Ce certificat, d'ailleurs, aura été forcément délivré par le praticien avant que le Préfet ait eu à formuler son arrêté. Il va sans dire que le Préfet peut prendre l'initiative de cette mesure, comme agir seulement sur la plainte de l'intéressé.

Mais après avoir refusé de délivrer les secours à une personne inscrite sur la liste d'Assistance, voilà que le Maire, ou plutôt la commune, entre de nouveau en conflit avec l'autorité préfectorale au sujet du paiement des frais de traitement qui lui sont réclamés résultant de l'admission prononcée par le Préfet et ne consent pas à les acquitter. La mesure coercitive à employer contre elle sera alors l'inscription d'office et, s'il y a lieu, l'imposition d'office, en vertu de l'art. 149 de la loi du 5 avril 1884.

Cet article dispose que : « Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du Préfet en Conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le Conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y est pourvu par le Conseil municipal, ou en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximun à fixer annuellement par la loi de finances et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

Il n'est pas douteux que cet article 149 soit applicable au cas où une commune refuse d'acquitter les dépenses d'Assistance médicale gratuite qui lui incombent, car ces dépenses sont absolument obligatoires pour la collectivité débitrice

des secours (1). En présence de la résistance de cette dernière le Préfet aura à rechercher sur le budget communal si un crédit a été ouvert qui soit susceptible d'être affecté à la dépense ; une triple hypothèse est à envisager :

1° Un crédit est déjà ouvert au budget communal. Ce crédit n'est pas encore épuisé ;

2° Un crédit a été ouvert, mais il est épuisé, ou aucun crédit n'a été ouvert. Il existe cependant des disponibilités budgétaires qui pourront être affectées à la dépense ;

3° Aucun crédit ne figure au budget et il n'y a pas de disponibilités.

Le receveur municipal, préalablement consulté, aura fourni des indications grâce auxquelles pourront être prises une des solutions suivantes :

1re hypothèse. — Un crédit non épuisé étant ouvert au budget, il sera inutile d'ouvrir un crédit nouveau. Le Préfet, par arrêté, ordonnera le mandatement d'office de la somme nécessaire pour couvrir la dette communale. Au besoin, le Préfet procèdera lui-même au mandatement ; le tout après une mise en demeure préalable adressée au Maire de la commune.

2e hypothèse. — Aucun crédit n'étant ouvert au budget, soit que le crédit primitivement inscrit ait été épuisé, soit qu'aucun crédit se référant à la dépense n'ait été inscrit, le Préfet, tou-

(1) Mais encore faut-il, pour que ces dépenses aient le caractère obligatoire pour la commune, que ce caractère soit incontestable. Si, par exemple, le Préfet a prononcé lui-même, sans remplir aucune des formalités prescrites par la loi et le règlement, l'admission à l'hôpital d'une personne ne figurant pas sur les listes d'Assistance et s'il a ensuite inscrit d'office au budget de la commune du domicile de secours la dépense afférente à cette hospitalisation, la commune est fondée à contester le principe de la dette mise à sa charge par l'arrêté préfectoral, dette qui cesse d'être obligatoire puisque les formalités édictées par la loi et le règlement n'ont pas été remplies. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé dans un arrêt du 8 août 1899 (Lebon p. 594) intervenu à la requête de la commune de Beaulon.

jours après une mise en demeure adressée au Conseil municipal et non-suivie d'effet, inscrira d'office, par arrêté, au budget communal, la dépense à couvrir, et mettra la commune en demeure d'opérer le mandatement dans un délai déterminé. Si, à l'expiration de ce délai, il n'a point été satisfait à l'injonction, l'arrêté préfectoral vaudra ouverture de crédit sur les disponibilités budgétaires et servira de mandat de paiement.

3e hypothèse. — Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour acquitter les dépenses d'Assistance mises à sa charge, le Préfet provoquera l'imposition d'office d'une contribution extraordinaire, conformément au dernier paragraphe de l'art. 149. Cependant, à cette occasion, il ne devra pas perdre de vue qu'une commune ne peut être imposée d'office par décret que si les ressources à créer n'entrainent pas une imposition dépassant le nombre de centimes fixé chaque année par la loi de finances. Si la contribution extraordinaire doit dépasser le maximun de centimes fixé par cette loi le vote d'une loi spéciale deviendra nécessaire. A l'égard des communes possédant un revenu de trois millions et au-dessus, l'acte d'administration qui ordonne l'inscription d'office n'est plus un arrêté préfectoral, mais un décret du Président de la République.

L'inscription d'office est l'arme la plus puissante qui soit déposée entre les mains de l'Administration pour contraindre les collectivités communales à supporter leurs dépenses obligatoires. A raison de l'intérêt public qui s'attache au paiement de ces dépenses, il importait que la tutelle administrative s'affirmât avec une autorité telle que toute résistance de la part des collectivités peu disposées à les acquitter, pût être facilement vaincue. Or, les dépenses d'Assistance médicale gratuite sont, par excellence, des dépenses obligatoires et sollicitent au premier chef l'emploi de ce moyen coercitif. En matière d'Assistance donc, l'inscription d'office apparaîtra comme le moyen d'action le plus efficace toutes les fois que l'Administration aura à faire respecter, par les collectivités, les prescriptions impératives de la loi.

A ce propos, a été agitée la question de savoir si l'autorité

supérieure estimant que le crédit voté par une commune pour assurer le fonctionnement du service de l'Assistance est insuffisant, pourrait en relever la quotité en inscrivant d'office au budget communal une somme supérieure, dans le cas où la collectivité aurait refusé de le faire volontairement. On comprend que la solution à donner à cette question présenterait une importance capitale si l'obligation communale avait pour limite extrême les crédits inscrits au budget primitif communal. Nous avons combattu cette théorie et avons admis, on s'en souvient, que l'obligation de la collectivité à l'égard de l'individu privé de ressources inscrit sur les listes communales est illimitée en ce sens que la collectivité doit les secours de l'Assistance encore que les crédits inscrits à son budget soient épuisés. En raison de la possibilité pour l'Administration de procéder, en tous temps, à l'inscription d'office au budget communal, cette mesure n'offrirait pas une bien grande utilité. Sans doute, au point de vue de l'équilibre du budget et de la régularité des opérations financières qui en découlent, il serait à désirer de là que les crédits d'Assistance inscrits au budget de la commune fussent proportionnés aux besoins éventuels des personnes à secourir ; mais il serait pratiquement sans importance, au point de vue de l'accomplissement de son obligation, que son budget d'Assistance se tienne en équilibre. L'obligation de la collectivité communale à l'égard de la personne privée de ressources est certaine; le premier devoir qui en résulte pour elle est d'inscrire cette personne sur la liste d'Assistance; cette inscription constitue, de sa part, l'engagement formel de délivrer des secours à l'indigent, en cas de maladie. L'Administration préfectorale devra veiller, avant tout, à ce que la collectivité respecte cet engagement et que, d'une façon générale, elle remplisse strictement ses devoirs à l'égard de la population pauvre. Si la commune venait à enfreindre les prescriptions de la loi, l'Administration serait chargée de les lui rappeler et, au besoin, de prendre les mesures coercitives que commanderaient les circonstances. Car, à quoi servirait qu'une commune ait inscrit un fort crédit prévisionnel d'Assistance à son budget, si elle pouvait s'abstenir de l'employer. Tandis que la commune qui aura négligé de porter à son

budget un crédit suffisant d'Assistance, n'en sera pas moins tenue, selon nous, d'acquitter les frais de maladie des personnes figurant sur les listes communales. Nous croyons donc qu'il ne faut pas s'alarmer outre mesure des tendances manifestées par certaines collectivités qui n'inscrivent à leur budget que des crédits prévisionnels manifestement insuffisants, qu'il est essentiel, avant tout, que les listes d'Assistance soient dressées suivant le vœu de la loi et qu'aucune des personnes qui y sont inscrites ne soient privées des secours promis.

SECTION II. — De l'obligation du département.

§ 1er. — *De son obligation vis-à-vis de l'individu privé de ressources, pourvu du domicile de secours sur son territoire.*

Comme la commune, le département a le devoir de secourir l'individu privé de ressources pourvu du domicile départemental. Mais les formalités préalables à l'allocation des secours sont ici moins compliquées et revêtent un aspect tout différend. Ces formalités sont édictées par l'art. 23 de la loi.

Art. 23. — Le Préfet prononce l'admission aux secours de l'Assistance médicale des malades privés de ressources et dépourvus d'un domicile de secours communal.

Ainsi, le département ne procurera pas à ses assistés le titre aux secours exigé de ceux qui possèdent le domicile de secours communal ; il n'y aura pas pour eux de liste d'Assistance :

A raison de la difficulté des moyens d'information et de contrôle, dit M. Campagnole, on ne pouvait songer à dresser pour le département, comme on l'a fait pour la commune, une liste d'Assistance. Le Préfet aura à décider sur chaque cas particulier. (*Commentaires de la loi du 15 juillet 1893, sur l'art. 23, p. 212*).

La décision du Préfet constituera à la fois le titre de l'assisté aux secours et le titre qui lui en fera obtenir la délivrance.

Il ne nous paraît pas, néanmoins, que cette décision puisse être prise *de plano*, par le Préfet. Dans la plupart des cas qui se présenteront, le Préfet n'aura à intervenir que pour prononcer l'admission définitive du malade, déjà prononcée provisoirement en vertu de l'art. 20 par le Maire de la commune où la maladie se sera déclarée. N'oublions pas, en effet, qu'un des caractères principaux de la loi de 1893 est d'avoir placé la commune à la base de l'organisation du nouveau service ; la commune est la première qui est appelée à délivrer les secours de l'Assistance, c'est elle, qui prononce donc, d'abord, l'admission des malades au bénéfice des secours ; l'admission définitive prononcée par le Préfet, ne vient qu'ensuite.

L'application de l'art. 23 sont subordonnées à celle de l'art. 20 et ce ne sera qu'après une admission provisoire prononcée par le Maire de la commune où s'est déclarée la maladie, que le Préfet aura le pouvoir d'admettre, à titre définitif, l'individu pourvu du domicile de secours départemental. L'étude de l'art 23 est liée à celle de l'art. 20 qui fera l'objet d'explications particulières sous la Section IV ci-après à laquelle nous prions le lecteur de se référer.

D'après le second alinéa de l'art. 23 :

Le Préfet est tenu d'adresser, au commencement de chaque mois, à la Commission départementale ou au Ministre de l'Intérieur, suivant que l'Assistance incombe au département ou à l'Etat, la liste nominative des malades ainsi admis pendant le mois précédent aux secours de l'Assistance médicale.

Cette disposition établit un contrôle sur les admissions aux secours délivrés par le département, contrôle qui sera exercé tous les mois par la Commission départementale (1).

(1) L'art. 23, dit M. Campagnole, dans ses commentaires de la loi 2e édition p. 212, impose au Préfet l'obligation de communiquer chaque mois la liste des assistés à la Commission départementale, de même que

Ce contrôle de la Commission départementale, comme d'ailleurs le contrôle du Conseil municipal sur les admissions d'urgence prononcées par le Maire en vertu de l'art. 19, est quelque peu illusoire. D'abord, il ne s'exerce qu'au positif ; la Commission départementale n'aura pas à connaître des cas de refus, ses investigations ne porteront que sur les admissions prononcées. Ensuite, au sujet de ces admissions, elle ne disposera d'aucun moyen d'information susceptible de fournir la preuve de l'inutilité de la dépense engagée. Enfin, si elle parvenait à administrer cette preuve, elle ne pourrait, quand même, se dispenser d'accepter la prise en charge de la dépense.

Dans le cas où la Commission départementale à laquelle est soumise une liste mensuelle des personnes secourues en vertu de l'art. 23, viendrait à rejeter la dépense et à refuser de sanctionner les admissions prononcées par le Préfet, celui-ci en référerait aussitôt au Ministre de l'Intérieur qui, en vertu de l'art. 61 de la loi du 10 août 1871, pourrait provoquer un décret d'inscription d'office au budget départemental.

Si un Conseil Général, dit cet art. 61, omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux nos 1, 2, 3, 4, de l'art. précédent, ou pour l'acquittement de dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par un décret si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum...

Nous verrons plus loin que le département qui aura été l'objet d'un décret d'inscription d'office, pourra attaquer cet acte d'administration par la voie contentieuse.

---

la loi du 10 août 1871 lui fait un devoir de présenter à cette Commission l'état détaillé des ordonnancements qu'il a pris et qui intéressent les finances départementales. On peut rapprocher de cette obligation celle qui est imposée par l'art. 19 au Maire ayant le droit de prononcer certaines admissions, à charge d'en rendre compte au Conseil municipal.

§ 2. — *Obligation de la collectivité départementale à l'égard des autres collectivités.*

Le département n'a pas seulement des obligations envers ses ressortissants, il en a aussi envers les collectivités d'ordre inférieur auxquelles il est tenu d'apporter son appui pécuniaire. Sa participation financière aux charges communales est déterminée, nous l'avons dit, par l'art. 28 et par le barème A, elle doit se traduire par l'inscription au budget départemental du crédit destiné à l'attribution de sa subvention. D'autre part, l'organisation du service de l'Assistance médicale gratuite ayant le caractère départemental, ce qui implique le rattachement de toutes ses opérations financières au budget du département, il importera qu'au moment de l'établissement de son budget, le Conseil général ne néglige pas d'y faire figurer les crédits nécessaires et suffisants au fonctionnement du service. S'il agissait autrement il risquerait d'arrêter le mandatement des dépenses et d'entraver la marche régulière du service. Aussi, les Préfets sont-ils chargés de veiller à ce que les prévisions budgétaires soient établies avec soin et sans omission. Dans le cas où le Conseil Général ne croirait pas devoir entrer dans ces vues, il conviendrait de le contraindre par des mesures de rigueur à exécuter ses obligations ; l'inscription d'office au budget du crédit destiné à assurer le fonctionnement du service serait ordonnée.

Parmi ces crédits, figurera celui qui est affecté à couvrir la part incombant au département, suivant la proportion fixée par le barème A, dans les dépenses d'Assistance médicale gratuite exposées par la délivrance des secours aux personnes soignées aux frais des communes.

SECTION III. — De l'Obligation de l'État.

§ 1er. — *Obligation de l'État vis-à-vis de l'individu dépourvu de domicile de secours.*

L'admission à l'Assistance des personnes entièrement dépourvues de domicile de secours a lieu suivant les règles qui précèdent, elle est aussi régie par l'art. 23 de la loi. Cette

admission est définitivement prononcée par le Préfet qui agit, dans la circonstance, comme représentant et pour le compte de l'État. D'où il suit :

1° Que la nomenclature mensuelle des admissions sera présentée, non plus à la Commission départementale, mais au Ministre de l'Intérieur.

2° Que le Ministre sera fondé à réformer hiérarchiquement ou à annuler, sur recours porté devant lui, la décision de refus d'admission à l'Assistance prise en son nom par le Préfet.

Dans ce cas particulier, le Ministre paraît avoir la qualité nécessaire pour redresser les erreurs de son représentant, même en matière de constatation d'indigence. Ce n'est pas, d'ailleurs, de ce côté que les difficultés sont à redouter. Il serait plutôt à craindre que l'Etat ne formulât des objections sur des admissions trop fréquentes prononcées à son compte et ne réclamât aux départements trop de justifications préalables à la prise en charge des frais nécessités par la délivrance des secours à l'individu privé de domicile. Les investigations tendant à établir que l'indigent est dépourvu de tout domicile sont parfois peu aisées, on ne parvient que difficilement à réunir les éléments d'information exigés par le Ministère qui n'accepte pas alors la prise en charge des frais de traitement. Le département qui en a fait l'avance se trouve ainsi mis à découvert de cette dépense qu'il finit souvent par supporter. Il n'est aucun moyen d'ordre administratif qui permette de contraindre l'Etat à supporter la charge qui lui incombe; la décision ministérielle est hiérarchiquement en dehors de toute atteinte. Le seul procédé que le département aura à sa disposition pour obtenir le remboursement de ses avances par l'Etat, sera d'engager contre lui une action contentieuse devant le Conseil d'Etat.

§ 2. — *Obligation de l'Etat vis-à-vis des autres collectivités.*

L'art. 28 de la loi fait une obligation à l'Etat de participer aux dépenses du service d'Assistance médicale gratuite par l'attribution de subventions aux départements dont la quo-

lité proportionnelle est déterminée par le barème B annexé au dit article. Cette obligation ne comporte aucune astreinte administrative. Pour obtenir la reconnaissance de la dette de l'Etat, le département devra s'adresser à la justice administrative, mais en admettant qu'il fasse triompher ses prétentions, il n'en sera pas davantage assuré d'obtenir le versement dans sa caisse de la subvention de l'Etat. Ceci dit seulement pour expliquer qu'aucun moyen de coercition ne peut être employé à l'encontre de cette collectivité supérieure.

SECTION IV. — De l'Obligation de la collectivité envers l'individu tombé malade hors de son domicile de secours.

Le législateur ne s'est pas uniquement préoccupé d'imposer l'obligation envers l'individu pourvu du domicile de secours dans la commune, il l'a encore édictée à l'égard de l'individu privé de ressources tombé malade dans une localité où il n'a pas son domicile de secours.

Art. 20. — En cas d'accident ou de maladie aiguë, l'Assistance médicale des personnes qui n'ont pas de domicile de secours dans la commune où s'est produit l'accident ou la maladie, incombe à la commune dans les conditions prévues à l'art. 21 s'il n'existe pas d'hôpital dans la commune. L'admission de ces malades à l'Assistance médicale est prononcée par le Maire qui avise immédiatement le Préfet et en rend compte, en comité secret, au Conseil municipal dans sa plus prochaine séance. Le Préfet accuse réception de l'avis et prononce, dans les dix jours, sur l'admission aux secours de l'Assistance.

Art. 21. — Les frais avancés par la commune, en vertu de l'article précédent, sauf pour les dix premiers jours de traitement, sont remboursés par le département d'après un état régulier dressé conformément au tarif fixé par le Conseil Général.

Le département qui a fourni l'Assistance peut exercer son recours contre qui de droit. Si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département, le recours est exercé contre le département sauf la faculté pour ce dernier, d'exercer à son tour son recours contre qui de droit.

Les postulants à l'Assistance de cette catégorie sont ceux qui, privés du domicile de secours dans la commune où ils sont tombés malades, l'ont soit :

1° dans une autre commune du département ;
2° dans le département (domicile départemental) ;
3° dans une commune d'un département étranger ;
4° dans un département étranger (domicile départemental) ;
5° ou bien ne l'ont en aucun lieu.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater en passant en revue les obligations du département à l'égard de ses domiciliés, les formalités à remplir pour arriver à l'allocation des secours ont été, en ce qui concerne cette catégorie d'assistés, bien simplifiées. Ici, plus de liste d'Assistance : une simple admission provisoire par le Maire de la commune où s'est déclarée la maladie et une admission définitive prononcée dans les dix jours par le Préfet, suffiront. Que le postulant à l'Assistance ait son domicile de secours dans une collectivité ou dans une autre en dehors de celle où il est tombé malade, ou qu'il en soit totalement dépourvu, la procédure prescrite par l'art. 20 doit être engagée.

Une objection se présente à l'esprit : la suppression à l'égard de ces assistés de la formalité de l'inscription sur une liste doit-elle s'interpréter en ce sens qu'il n'y a pas lieu à constatation officielle de l'indigence quand le postulant tombe malade hors de son domicile de secours ? En d'autres termes, doit-on supposer que la décision préfectorale d'admission définitive n'est pas l'équivalent de la constatation d'indigence par la liste d'Assistance ?

Nous n'hésitons pas à soutenir que le législateur n'a pu avoir l'intention de supprimer à l'égard des uns une formalité qu'il avait jugée indispensable à l'égard des autres. L'Assistance médicale gratuite ayant été organisée en faveur des personnes privées de ressources, les postulants au bénéfice de la loi auront, en tout état de cause, à justifier qu'ils sont dans les conditions requises pour l'obtenir et qu'une consécration officielle de leur situation précaire est venue confirmer leurs prétentions. La décision préfectorale d'admission définitive est prise à deux fins : elle statue sur l'indigence du

postulant et, en même temps, elle prononce son admission définitive aux secours. Par application du principe déjà posé, nous estimons que la décision du Préfet, en tant qu'elle prononce sur l'indigence du postulant, n'est sujette à aucun recours. (V. supra, p. 164.)

Mais il ne s'agit pas seulement de savoir si la décision du Préfet est inattaquable en tant qu'elle constate l'indigence, il importe aussi de préciser les effets généraux produits par cette décision à l'égard de la collectivité du domicile de secours. Le Préfet prend, le plus souvent, son arrêté d'admission définitive sur la foi de renseignements que le Maire de la commune où s'est déclarée la maladie lui a procurés, renseignements qui ont trait à l'état d'indigence et à la recherche du domicile de secours de l'intéressé. Cette décision du Préfet devra intervenir dans les dix jours de l'admission provisoire, délai vraiment trop court pour permettre de réunir tous les éléments d'information suffisants. Le plus souvent, le temps aura manqué pour consulter la collectivité débitrice et pour lui demander, avant le début du traitement, la prise en charge des dépenses qu'occasionnera la délivrance des secours. La décision du Préfet faisant supporter, dans ces conditions, à la commune du domicile les dépenses du traitement de son ressortissant sera-t-elle opposable à cette dernière? Si la réponse est affirmative, la collectivité pourra être contrainte à supporter les conséquences pécuniaires de l'exécution de la décision préfectorale, tandis que si elle est négative, la collectivité du domicile de secours ne sera point liée par elle. Nous nous prononcerons, tout de suite, pour l'affirmative en fondant notre opinion sur un argument de doctrine tiré de l'art. 21 de la loi. *Le département qui a fourni l'Assistance peut exercer son recours contre qui de droit*, exprime-t-il. Si la décision préfectorale n'eût pas dû posséder la portée que nous lui prêtons, à quoi servirait cette action en répétition? Cette disposition est, pour nous, l'indice certain que la décision du Préfet est, en réalité, capable de conférer à la collectivité qui a fait l'avance des frais de traitement des droits acquis soutenus par une action contentieuse. Cela est tout naturel, car il ne faut pas perdre de vue que les admissions prononcées en vertu de l'art. 20 seront toujours très urgentes et que le temps

manquera pour pressentir la collectivité du domicile. Fallait-il laisser sans secours l'individu gravement atteint ou imposer à la collectivité du lieu où s'est déclarée la maladie, la charge de les délivrer ? On n'aurait pu prendre l'une ou l'autre de ces déterminations sans porter atteinte aux principes essentiels sur lesquels repose le nouveau régime des secours publics. Dans le premier cas, en effet, on eût supprimé à l'indigent la protection qu'il est en droit d'attendre de la collectivité ; dans le second, on fût allé à l'encontre de ce principe fondamental qui veut que ce soit la collectivité du domicile qui supporte les frais de traitement. Il était, donc, de toute justice que cette dernière fût désignée pour supporter la dépense, bien qu'elle n'eût pas participé à l'admission. L'embarras dans lequel s'est trouvé le législateur est facile à saisir: celui-ci a été placé dans l'alternative ou de refuser les secours à l'indigent tombé malade hors de son domicile, en déniant à la commune où il a été atteint par la maladie toute qualité pour statuer sur son admission à l'Assistance, ou bien de lui accorder les secours sans avoir recueilli l'agrément préalable de la collectivité du domicile en confiant, dans ce cas, à une autorité administrative, représentant la collectivité assistante, la mission de les délivrer pour elle. Il a opté pour ce dernier système, tout en respectant les principes édictés par la loi. Le Préfet sera cette autorité administrative qui, en cette occurence, agira comme un *negotiorum gestor* pour le compte de la collectivité débitrice principale. C'est ce quasi-contrat de gestion d'affaires qui donnera naissance à une dette liquide et exigible que la collectivité du domicile sera tenue d'acquitter. Nous estimons, en conséquence, que s'appuyant sur la décision préfectorale d'admission définitive de l'indigent, l'Administration sera fondée à inscrire d'office au budget de la collectivité qui aura refusé de les prendre en charge, les crédits nécessaires à l'acquittement des dépenses avancées par une autre collectivité pour le traitement de ses ressortissants.

La circulaire ministérielle du 18 mai 1894, dans ses commentaires sur l'art. 22, ne paraît pas accepter cette manière de voir :

Cet article dispose que : *l'inscription sur la liste, prévue à l'art. 12, continue à valoir pendant un an au regard des tiers, à*

partir du jour où la personne inscrite a quitté la commune, sauf la faculté pour la commune de prouver que cette personne n'est plus en situation d'avoir besoin de l'Assistance médicale gratuite.

Avec un réel souci des intérêts de l'indigent, le législateur a voulu, par cet article 22, que, dans l'espace de temps compris entre le moment où il aura abandonné la commune de son domicile de secours et celui où il aura pu acquérir un autre domicile, il soit assuré de recevoir les secours auxquels lui donnait droit son inscription sur la liste communale. Suivant la règle générale, cette inscription était, au bout de trois mois, sujette à révision ; c'est par une dérogation à cette règle, que le législateur a décidé d'en maintenir la validité pendant une année au regard des tiers. En vertu de ce texte, qu'elle y consente ou non, la commune du domicile est obligée d'endosser la responsabilité des dépenses exposées pour son compte par les autres collectivités, sauf, ajoute l'art. 22, la faculté pour la commune de prouver que cette personne (la personne inscrite sur la liste communale) n'est plus en situation d'avoir besoin de l'Assistance médicale gratuite.

Toute la difficulté réside dans cette dernière partie de l'art. 22.

Cette responsabilité ne saurait durer indéfiniment, dit la circulaire de 1894, la loi la limite au temps nécessaire pour acquérir ou perdre le domicile de secours, c'est-à-dire à un an.

Mais, dira la commune d'origine, la situation de cet individu que vous avez secouru à ma place, s'est améliorée ; il n'y a plus de raison de le secourir gratuitement ; s'il fut demeuré chez moi, il eut été rayé de la liste le trimestre suivant ; vous avez, vous qui me réclamez les dépenses de son traitement, été imprudent en l'admettant à l'Assistance ; ce n'est pas à moi à payer les frais de votre imprudence. Une telle situation se présentera, sans doute, rarement : il fallait cependant la prévoir.

C'est ce qu'à fait la loi. Votre prétention est peut-être justifiée, répond-elle à la commune d'origine. Justifiez-la donc. Si vous la justifiez, vous ne devrez rien, mais il faut que vous la justifiiez et c'est à vous qu'incombe le fardeau de la preuve, car, en inscrivant l'individu sur votre liste,

vous avez créé la présomption qu'il devait être secouru en cas de maladie.

Si d'ailleurs, la commune d'origine prouve, en effet, que c'est à tort que l'individu a été soigné gratuitement, ce sera au service ayant à tort accordé ces soins gratuits, à en garder la charge.

Nous sommes au regret de ne pouvoir partager l'opinion exprimée par cette circulaire ministérielle. A un premier point de vue, il semble que si l'on interprète dans le sens qu'elle indique la deuxième partie de l'art. 22 on rend, par cela même, bien illusoire la garantie concédée aux tiers dans la première partie puisque éventuellement la commune d'origine peut n'être pas responsable des frais de traitement. A un second point de vue, nous l'écartons parce qu'elle est en contradiction formelle avec la théorie du *negotiorum gestor* que nous venons de défendre. Nous avons soutenu, en effet, que la commune assistante, agissant pour le compte de la commune du domicile, engagerait pécuniairement cette dernière en vertu d'un quasi contrat de gestion d'affaires et nous avons montré qu'il ne saurait en être autrement dans un service public qui impose la charge des secours à la commune du domicile. A un troisième point de vue, nous ne pouvons encore l'accepter parce qu'elle tend à mettre en discussion une déclaration d'indigence. Or, cette indigence une fois reconnue, ne saurait être administrativement mise en doute. Enfin, nous estimons que le procédé qui consisterait à autoriser la commune du domicile à contester, pour se décharger de son obligation sur la commune assistante, l'insolvabilité de celui qu'elle a inscrit sur ses propres listes serait à la fois illégal, injuste et dangereux. Il serait illégal parce que la commune assistante ne doit supporter aucun frais de traitement au-delà des dix premiers jours de maladie et qu'en mettant à sa charge l'intégralité des frais de traitement on ferait peser sur elle une dépense qu'elle n'a pas à assumer. Il serait injuste parce que la commune assistante peut, de très bonne foi, avoir admis l'inscrit aux secours gratuits, escomptant les dispositions de l'art. 22 qui maintiennent pendant un an au regard des tiers ces sortes d'inscriptions sur la liste de la commune d'origine. Il serait dangereux, parce qu'il inciterait les collectivités à refuser impitoyable-

ment les secours de l'Assistance aux personnes privées de ressources tombant sous le coup d'une admission en vertu des articles 20 et 23.

Nous inclinons à penser qu'il faut donner une autre interprétation à la seconde partie de l'art. 22. La restriction qu'elle contient « *sauf pour la commune de prouver que cette personne n'est plus en situation d'avoir besoin de l'Assistance médicale gratuite* » vise le cas où la commune désignée pour supporter les frais de traitement de l'assisté s'aperçoit que celui-ci n'est plus indigent. Pourquoi décider que la commune du domicile se retournera contre la commune assistante qui, pour les motifs que nous venons d'exposer, n'a encouru aucune responsabilité? Pourquoi appliquer à cette dernière une sanction qui n'est pas inscrite dans la loi? Ne serait-il pas plus logique de préserver de toute action la commune assistante et d'entendre la fin de l'art. 22 en ce sens que la commune du domicile commencera par rembourser à la collectivité assistante le montant de ses avances et qu'elle aura ensuite la faculté d'introduire contre celui qui, n'étant plus indigent, a cependant profité de ses libéralités, une action en répétition des sommes indûment acquittées pour son traitement. Cette interprétation présenterait, à notre avis, l'avantage de laisser intacts les principes sur lesquels repose la loi d'Assistance, et d'être plus conforme à son esprit.

Il est, toutefois, bon de répéter à cette place que la collectivité assistante n'est point affranchie de toute charge, au regard des individus qu'elle admet au bénéfice de l'art. 20; elle supportera définitivement les frais des dix premiers jours de maladie. Pour être secondaire et de peu d'importance, cette obligation de la collectivité assistante n'en est pas moins certaine. On voit assez souvent des communes, pour ne pas assumer cette légère charge, refuser de prononcer toute admission provisoire et fermer l'oreille aux sollicitations dont elles sont l'objet. Que faire dans cette circonstance? Puisqu'il s'agit de délivrance de secours, les règles exposées plus haut seront appliquées : le Préfet, saisi d'une plainte ou sur sa propre initiative, estimant que la commune a eu le tort de refuser l'Assistance la mettra en demeure de s'exécuter.

Le Préfet pourrait aller, si besoin était, jusqu'à prononcer lui-même, par arrêté, l'admission provisoire, se substituant aux pouvoirs du Maire, par application de l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884. Quand le moment de règler les frais sera venu, si la commune ne consentait pas à les acquitter, le Préfet suivrait la procédure de l'inscription d'office au budget municipal.

Plaçons-nous maintenant dans l'hypothèse où la collectivité du domicile de secours, à laquelle l'arrêté préfectoral d'admission définitive est notifié, refuse de prendre en charge les frais de traitement de l'assisté. Quelles sont les sanctions édictées pour la contraindre à remplir son devoir d'Assistance? Il convient de distinguer :

A) L'individu bénéficiaire de l'Assistance a son domicile de secours départemental dans le département même.

L'hypothèse est la suivante : Un individu, pourvu du domicile de secours dans le département, est tombé malade dans une des communes du département, le Maire de cette commune l'a admis provisoirement, par application de l'art. 20, et le Préfet définitivement par application de l'art. 23. Il semble qu'aucune difficulté n'est à craindre puisque le Préfet est l'auteur de la décision d'admission définitive qu'il a rendue en sa qualité de représentant du département. Cependant, il est possible, lorsqu'il soumettra la liste mensuelle des admissions à la Commission départementale, comme le prescrit le § 2 de l'art. 23, que cette assemblée rejette la prise en charge qu'il propose. Dans un de nos précédents chapitres où nous avons parlé de l'obligation du département vis-à-vis de ses domiciliés, nous avons donné, par avance, la solution que semble comporter cette difficulté : la Commission départementale n'a pas, à notre avis, qualité pour s'opposer à la prise en charge des frais de traitement engagés par arrêté préfectoral et son refus, à cet égard, est de nature à provoquer l'inscription d'office de la dépense au budget départemental, sauf la faculté pour le Conseil Général de contester la légalité du décret ordonnant cette inscription.

B) L'individu admis a son domicile de secours dans une des communes du département.

Cette collectivité, étant incorporée à l'organisation départementale, est placée dans le rayon d'action et d'influence de l'autorité préfectorale. Elle est soumise aux prescriptions du règlement départemental. Tout refus de prise en charge de sa part soulèverait une question d'ordre intérieur entre elle et le service qui se dénouerait par l'imposition ou l'inscription d'office de la dépense à son budget.

C/ L'individu qui a profité de l'Assistance a le domicile de secours départemental dans un département étranger.

Cette situation diffère de la précédente en ce que la décision d'admission prononcée par le Préfet, en dehors de l'organisation départementale et du rayon d'action de son influence, n'a plus la même vertu exécutoire. Pour contraindre le département à prendre en charge les frais de traitement de son domicilié, la voie de l'inscription d'office ne peut, donc, être suivie. On est, cependant, amené à se demander si le Ministre de l'Intérieur, étant saisi de l'incident par le département créditeur ne serait point fondé à provoquer, à l'encontre du département débiteur, une inscription d'office à son budget, s'il estimait les réclamations du premier justifiées. En théorie pure, nous pensons que le Ministre aurait ce droit, d'abord parce que la dépense engagée est obligatoire, ensuite parce qu'il existe un acte d'administration, un titre, reconnaissant l'indigence et prononçant l'admission c'est-à-dire consacrant la dette du département du domicile de secours. Mais dans la pratique, cette mesure coercitive serait rendue d'une application très difficile sinon impossible, en raison de l'embarras qu'éprouverait le Ministre pour établir le véritable domicile de secours de l'assisté. Les renseignements nécessaires à la recherche de ce domicile étant nécessairement recueillis auprès du département débiteur, seraient sans nul doute, favorables à la résistance. Il jugerait, dans ces conditions, plus conforme à la prudence et peut-être aussi à l'équité de laisser s'engager l'action contentieuse prévue par les art. 2 et 21 de la loi, dont nous nous occuperons spécialement au chapitre des recours, et d'abandonner à la justice administrative la solution du différend. La décision contentieuse qui interviendrait serait un point d'appui plus solide à l'emploi de ce moyen

coercitif si le département débiteur persistait encore, après sa notification, à refuser le remboursement réclamé.

D/ L'individu assisté a son domicile de secours dans une commune d'un département étranger.

L'art. 21 de la loi est ainsi conçu :

Si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département, le recours est exercé contre le département sauf la faculté, pour ce dernier, d'exercer, à son tour, son recours contre qui de droit.

Cette disposition de loi s'oppose à ce que la commune du domicile de secours soit prise à partie par le département qui a fait l'avance des frais ; tout se passe de département à département. Mais une fois la dépense acquittée par le département débiteur, celui-ci se retournera contre la commune du domicile de secours afin d'obtenir, à son tour, le remboursement de la part qui lui incombe. En cas de résistance de cette collectivité, le Préfet appliquera les règles que nous avons indiquées au § A ci-dessus. Exemple : Un malade a été admis aux secours dans le département de l'Aude, mais il a son domicile de secours dans la commune de B... située dans le département de la Haute-Garonne. Le Préfet du département de l'Aude réclamera les frais de ce traitement, non pas à la commune de B.., mais à son collègue de la Haute-Garonne, représentant ce département. Si celui-ci, reconnait à l'indigent son droit aux secours dans ce dernier département, il prendra en charge la dépense et la soldera. Le Préfet de la Haute-Garonne se retournera ensuite contre la commune de B... à laquelle il réclamera sa part contributive ; si celle-ci résiste, ce Préfet aura recours aux dispositions de l'art. 149 de la loi municipale.

Dans la partie de ce travail relative aux recours, nous aurons à revenir sur ces explications que nous avons présentées à cette place pour mieux faire ressortir dans quelles conditions se fera sentir l'action administrative à l'égard des collectivités débitrices des frais de traitement des malades assistés quand ceux-ci ont reçu les secours gratuits d'une

collectivité située dans un département auquel ils sont tout à fait étrangers.

E) L'individu assisté est dépourvu de tout domicile de secours.

Quand l'individu assisté est dépourvu de tout domicile de secours, les dépenses résultant de l'Assistance qui lui a été donnée, sont à la charge de l'Etat, sauf les frais des dix premiers jours de maladie qui sont supportés par la commune où il est tombé malade. Nous avons étudié ci-dessus en quoi consistent les obligations de l'Etat et dans quelle mesure on peut le contraindre à les remplir, nous prions le lecteur de vouloir bien se référer aux explications que nous avons déjà données à ce sujet.

Ainsi se trouve confirmée l'opinion que nous avons émise à la page 167 ci-dessus, à savoir que l'obligation de la collectivité est principalement sanctionnée par l'intervention administrative. C'est l'action administrative qui est mise en mouvement quand le Préfet requiert auprès de la Commission cantonale l'inscription des personnes privées de ressources sur les listes communales ; c'est encore l'action administrative qui, en recourant à l'application de l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884, astreint la collectivité communale à délivrer les secours aux personnes inscrites ; c'est elle enfin, qui, préoccupée d'assurer le bon fonctionnement du service et la régularité des opérations qui s'y rattachent, prend les dispositions susceptibles d'amener les collectivités débitrices des secours à assumer les charges pécuniaires qui leur incombent.

Ces dispositions consistent essentiellement en l'inscription d'office au budget communal, suivant la procédure indiquée par l'art. 149 de la loi municipale, ou en l'inscription d'office au budget départemental, conformément à l'art. 16 de la loi du 10 août 1871. La première est ordonnée par arrêté préfectoral et s'applique dans tous les cas où il s'agit de contraindre une collectivité communale dépendant de l'organisation départementale et, par conséquent, située dans le département, à acquitter sa dette : telle est l'inscription

d'office mettant à la charge de la commune les frais de traitement d'une personne inscrite sur la liste d'Assistance à laquelle le Maire a refusé de délivrer les secours et qui les a obtenus par décision préfectorale ; telle est encore l'inscription qui impose à une commune la dépense résultant des soins donnés à un de ses domiciliés dans une autre commune du département après que son admission définitive à l'Assistance a été prononcée conformément aux dispositions des art. 20 et 23 de la loi ; telle est enfin, l'inscription d'office prononcée, à l'encontre d'une commune, à raison des soins reçus par un de ses domiciliés dans un département étranger, après que son admission définitive a été prononcée par le Préfet de ce département et après que le département de la commune assistante a acquitté les frais du traitement. La seconde, est provoquée par le Ministre et ordonnée par le Chef de l'Etat. Elle vise le cas où des collectivités départementales ont méconnu leurs obligations, soit que le département n'ait pas inscrit à son budget des crédits prévisionnels suffisants ou ait refusé de consentir le versement de son contingent dans la proportion fixée par le barême A, soit qu'il n'ait pas accepté de supporter la dépense des admissions prononcées par le Préfet, en vertu de l'art. 23, soit qu'il ait refusé d'acquitter les frais d'Assistance avancés par un autre département.

On voit, par ce qui précède, que si l'individu privé de ressources n'a pas de droit individuel à l'Assistance, il est tout de même fortement protégé par cette action administrative destinée à sauvegarder ses intérêts. Dans la dernière partie du chapitre que nous avons réservé à l'étude du droit de l'assisté, nous avons avancé qu'il eût été dangereux de lui conférer un droit individuel, les développements qui précèdent tendent à montrer qu'il eût été inutile de le lui donner. La collectivité, en effet, à quelque degré de la hiérarchie qu'elle soit placée, échappera difficilement, grâce à la surveillance et au contrôle incessants de l'Administration et aussi aux mesures énergiques et opportunes qu'elle saura prendre, à l'obligation qui lui incombe. C'est, répétons-le, l'Etat qui prendra sous sa sauvegarde l'intérêt des malheureux et qui, par son action, de Puissance

Publique assurera le respect de la législation édictée en leur faveur.

SECTION V. — Obligation de la collectivité ayant obtenu le bénéfice de l'art. 35 de la loi du 15 juillet 1893.

Les collectivités communales qui, par une décision du Ministre de l'Intérieur, ont été autorisées, après avis du Conseil supérieur, à avoir une organisation spéciale, conformément à l'art. 35, n'en restent pas moins soumises, on le sait, aux prescriptions impératives de la loi. Ainsi, elles ne sont pas affranchies de l'obligation de dresser, tous les ans, leur liste d'Assistance et d'y faire figurer les personnes privées de ressources, de délivrer, en cas de maladie, les secours hospitaliers et à domicile à toutes les personnes qui y sont inscrites et d'admettre d'urgence en vertu de l'art. 20 les personnes étrangères à la commune qui y sont tombées malades, sauf la faculté dont elles disposent de répéter contre les collectivités du domicile les frais exposés à partir du onzième jour de maladie.

La sanction administrative de l'obligation imposée à ces collectivités réside dans l'acte d'administration d'inscription d'office à leur budget, de la dépense affectée au traitement de l'assisté. Cette sanction serait même encourue, dans le cas où la collectivité, bénéficiaire de l'art. 35, refuserait d'inscrire à son budget des crédits prévisionnels suffisants, quoique cette lacune ne présente pas, en fait, un grand inconvénient. Enfin, nous estimons que le Préfet serait autorisé, en vertu de l'art. 85 de la loi municipale, à procéder d'office à l'admission aux secours d'un malade inscrit sur la liste d'Assistance dans le cas où le Maire refuserait ou négligerait de la prononcer.

Mais, généralement, le bénéfice de l'art. 35 n'est accordé qu'aux collectivités qui justifient de l'organisation chez elles d'un système complet d'Assistance (1). Or, un système d'Assistance ne se suffit à lui-même qu'autant qu'il comprend à la fois

---

(1) V. Supra p. 122.

l'Assistance à domicile et l'Assistance hospitalière. Les communes bénéficiaires de l'art. 35 seront donc toujours le siège d'un hôpital. En vertu de l'article premier de la loi du 7 août 1851, auquel il n'a point été dérogé par la loi de 1893, l'hôpital doit admettre gratuitement toutes les personnes inscrites sur la liste d'Assistance de la commune où il est situé et en outre, toutes les personnes privées de ressources, même étrangères à la localité qui y tombent malades (1). Certains ont cru voir dans le maintien de cette disposition l'exonération pour la commune pourvue d'un hôpital, de toutes charges découlant de l'application de l'art. 20. Mais une décision du Ministre de l'Intérieur du 8 décembre 1897, rapportée dans la Revue des établissements de bienfaisance, année 1898, p. 75, a fait cesser toute espèce de controverse sur ce point.

L'art. 20, dit le Ministre de l'Intérieur, paraît se référer uniquement à ces dernières communes, (les communes qui n'ont pas d'établissements hospitaliers) puisqu'il vise expressément le cas où il n'existe pas d'hôpital dans la commune. Mais, ces termes statuant sur le cas le plus fréquent, *de eo quod plerumque fit,* ne s'opposent pas à ce que, dans l'hypothèse où la commune est pourvue d'un hôpital et où les soins hospitaliers, lesquels revêtent toujours un caractère exceptionnel, n'ont pas été jugés nécessaires pour le malade, la commune doive fournir immédiatement les secours de l'Assistance médicale sous réserve du recours prévu par l'art. 21.

. . . . . .

. . . . . .

Il est certain que cette commune (la commune pourvue d'un hôpital) est soumise aux obligations qu'impose l'art. 20 de la dite loi. Outre que des obligations légales ayant un caractère aussi général lient toutes les communes, l'autorisation en est accordée, suivant une des résolutions du Conseil supérieur reproduites dans le fascicule 54, que moyennant l'engagement expressément pris de remplir les devoirs prescrits par l'art. 20 à l'égard des malades non domiciliés dans la localité. Aux termes de cette résolution, par une juste réciprocité, cette commune sera fondée à exercer, s'il y a lieu, c'est-à-dire si la durée du traitement à domicile a dépassé dix jours, le recours prévu à l'art. 21.

(1) V. infra p. 212.

De ce qui précède on doit conclure que la commune bénéficiaire de l'art. 35 et siège d'un hôpital est exonérée de toutes charges d'Assistance vis-à-vis des personnes privées de ressources qui lui sont étrangères, tombées malades sur son territoire et dont l'état de santé exige l'hospitalisation ; par contre, si la maladie dont ces personnes sont atteintes ne nécessite pas l'hospitalisation et qu'elles puissent être traitées à domicile, la commune n'est plus exonérée. Elle n'est pas non plus déchargée de son obligation, ni à l'égard des étrangers à la commune, ni à l'égard de ses propres ressortissants, si l'hôpital, faute de la place nécessaire ou d'un outillage suffisant, n'est pas en mesure de donner aux malades qui lui sont adressés les soins qui leur conviennent. A notre avis, la collectivité bénéficiaire de l'art. 35 doit, dans ce cas, hospitaliser à ses frais ces malades dans une autre établissement mieux aménagé et disposant de moyens thérapeutiques plus complets sauf à réclamer, à partir du onzième jour, le remboursement des frais d'hospitalisation des malades qui lui sont étrangers, aux collectivités débitrices des secours.

SECTION VI. — Obligations de la ville de Paris et du département de la Seine (1) envers les individus privés de ressources.

Les considérations que nous avons émises tendant à démontrer que les communes bénéficiaires de l'art. 35 sont astreintes à l'observation stricte des prescriptions de la loi peuvent être rééditées en ce qui concerne l'obligation imposée à la ville de Paris et au département de la Seine. La ville de Paris et les autres collectivités du département de la Seine, n'ont point été dispensées de subir les effets de la loi du 15 juillet 1893 qui s'étendent à toutes les collectivités situées sur le territoire français, sans exception.

---

(1) Il y a confusion complète, au point de vue du régime de secours, entre la ville de Paris et les autres localités du département de la Seine.

La ville de Paris, comme le reste de la France, comme les communes bénéficiaires de l'art. 35, est, donc, tenue de supporter les charges inhérentes à la loi nouvelle, elle profitera également des avantages qu'elle sera susceptible de procurer. Son organisation autonome ne la dispensera pas de remplir son devoir d'Assistance dans les conditions stipulées par le législateur de 1893. Ce devoir doit être accompli, suivant le vœu de la loi, vis-à-vis des personnes privées de ressources se trouvant dans une des trois situations suivantes : 1° la personne tombée malade dans Paris y possède son domicile de secours ; 2° elle est tombé malade dans Paris mais n'y a pas son domicile de secours, 3° elle est tombée malade et a été soignée hors de Paris mais elle a dans cette ville son domicile de secours. Nous ne parlerons pas de la première de ces situations, puisque nous avons déjà reconnu que la ville remplit très complètement ses devoirs d'Assistance vis-à-vis des indigents de Paris et du département de la Seine. La seconde situation ne donne pas lieu, en fait, à des difficultés. Il importe, cependant, de préciser que la ville de Paris doit respecter les prescriptions de l'art. 20 et admettre aux secours les individus atteints de maladies aiguës ou d'accidents graves qui nécessitent des soins immédiats, sauf à répéter contre qui de droit les frais avancés à partir du onzième jour de traitement. Son action en répétition contre les collectivités débitrices s'exercera en vertu des art. 2 et 21 de la loi du 15 juillet 1893. Elle s'exposerait aux mesures de rigueur prévues par les lois des 16 septembre 1871, 19 mars 1875 et 24 juillet 1867 si elle refusait de délivrer les secours de l'Assistance à des personnes en état de les obtenir. La troisième situation est la seule qui ait donné lieu jusqu'ici à des difficultés. Pendant les premières années d'application de la nouvelle loi, les départements de province qui, après avoir délivré les secours de l'Assistance médicale à des personnes domiciliées dans celui de la Seine, réclamaient à ce dernier le remboursement des frais exposés, n'en obtenaient généralement aucune réponse. Ce n'était que sur l'intervention du Ministre de l'Intérieur que l'Administration de ce département se décidait à faire connaître les motifs de sa résistance. Le département de la Seine alléguait que, n'ayant

pas encore été appelé à bénéficier de la loi du 15 juillet 1893, il n'était pas tenu de donner satisfaction aux demandes de remboursement qui lui parvenaient, attendu qu'il n'y avait pas réciprocité, au point de vue des charges d'Assistance, entre les réclamants et le département de la Seine. Le Conseil d'Etat, appelé à juger le mérite de ces prétentions, les repoussa à plusieurs reprises. Par un arrêt du 21 décembre 1900 (1) notamment, il donna gain de cause contre lui au département du Calvados dans une instance tendant au remboursement de frais exposés dans ces conditions.

Cette décision a mis fin à toute controverse sur l'étendue de l'obligation dérivant pour le département de la Seine de la promulgation de la loi du 15 juillet 1893 et lui a donné la véritable solution qu'elle comporte.

SECTION VII. — Algérie, tunisie et colonies. leurs obligations au point de vue de la loi du 15 juillet 1893.

Est-il besoin d'ajouter que les arguments qui précèdent servent à démontrer, a contrario, que l'Algérie, la Tunisie et les Colonies ne sont point tenues au remboursement des frais exposés par un département de la Métropole à raison du traitement d'un de leurs ressortissants? A cela, il y a deux raisons péremptoires : la première est que les règles qui régissent la matière du domicile de secours en France ne concernent pas les Colonies ; la seconde est que la loi du 15 juillet 1893 n'a pas été promulguée en Algérie et dans les Colonies, qu'elle n'y est donc pas applicable, comme nous l'avons déjà exposé (2), d'où il résulte que les personnes ayant le domicile de secours dans les Colonies doivent être considérées, quand elles tombent malades en France, comme dépourvues de

---

(1) Le texte de cet arrêt est reproduit infra, 2e partie, chapitre III, sect. I, § 3 et dans Lebon 1900, p. 803.

(2) V. Supra p. 130.

tout domicile de secours et leur traitement mis à la charge de l'Etat.

Nous terminerons ce chapitre en faisant remarquer que les collectivités, à l'encontre desquelles l'Administration a accompli des actes d'autorité en vue de les forcer à exécuter leurs obligations dérivant de la loi de 1893, ne sont pas tenues d'accepter les décisions de rigueur dont elles ont été l'objet. Si ces décisions portaient atteinte à un de leurs droits acquis ou froissaient leurs intérêts légitimes, elles pourraient les attaquer par la voie contentieuse ; la voie hiérarchique leur serait simultanément ouverte, comme nous l'avons expliqué plus haut p. 168. Dans la seconde partie de notre ouvrage nous étudierons les recours d'excès de pouvoir et de pleine juridiction que les collectivités sont fondées à exercer contre les actes d'administration qui leur font grief.

CHAPITRE TROISIÈME

De l'obligation des Hôpitaux.

Conformément aux dispositions de la loi du 15 juillet 1893, les hôpitaux collaborent à l'exécution du service de l'Assistance médicale gratuite ; leur rôle consiste à donner des soins aux malades assistés qui ne peuvent être efficacement traités à domicile (1). Nous avons vu de quelle organisation particulière ils sont l'objet en vue de l'accomplissement des devoirs qui leur incombent (2) ; ces devoirs sont de deux sortes : Ceux qui résultent du maintien de l'article premier de la loi du 7 août 1851 et ceux qui dérivent de la loi du 15 juillet 1893. Nous nous proposons d'en étudier la nature et d'en mesurer l'étendue.

Nous aurions passé sous silence les obligations qui dérivent pour les hôpitaux de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 si la loi du 15 juillet 1893 n'avait pris le soin de rappeler qu'il n'est rien dérogé à ses dispositions. Or, le maintien de cet article revêt à nos yeux une grande importance et rend, ainsi que nous essayerons de le montrer, particulièrement difficile l'application des règles qui régissent l'Assistance hospitalière, d'où la nécessité d'en faire connaître l'économie et de rechercher comment il se rattache à l'application de la loi du 15 juillet 1893.

---

(1) Les hôpitaux que le législateur a englobés dans l'organisation départementale sont ceux qui, ayant la qualité d'établissements publics, sont soumis à l'action administrative.

(2) V. Supra p. 84.

SECTION I. — De l'obligation imposée aux hopitaux en vertu de l'art. 1er de la loi du 7 aout 1851.

§1er.— *Caractère de l'obligation qui a été imposée aux hôpitaux par l'art. 1er de la loi de 1851.*

Cet article est ainsi conçu : *Lorsqu'un individu, privé de ressources, tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune.* Cette disposition de loi destinée à remplacer celle édictée par la loi de vendémiaire An II qui prescrivait que *tout malade serait secouru à son domicile de fait ou à l'hospice le plus voisin,* eut pour double résultat d'assigner des limites territoriales à l'action secourable des hôpitaux et d'obliger ces derniers à admettre toute personne tombée malade dans la commune où ils sont situés. A la suite d'une longue discussion qui eut lieu devant l'Assemblée nationale législative, le rapporteur du projet de loi de 1851, M. de Melun, fit prévaloir le texte de l'article 1er d'après lequel, encore aujourd'hui, un individu qu'il soit ou non domicilié dans une commune siège d'un hôpital, aura droit à son admission s'il justifie avoir été atteint sur le territoire de cette commune par une maladie ou par un accident grave. Si l'art. 1er de la loi de 1851 eut pour les hôpitaux, au moment de sa promulgation, l'avantage de restreindre leurs obligations d'Assistance à l'hospitalisation gratuite des indigents tombés malades sur le territoire de la commune où ils sont situés, il leur fut contraire en précisant leurs obligations et en leur imposant une charge pécuniaire sans aucune compensation, car, il est essentiel de bien mettre en lumière que les conditions dans lesquelles les établissements hospitaliers s'acquittent de l'obligation inscrite dans l'art. 1er de la loi de 1851 leur sont particulièrement onéreuses. C'est sur leurs revenus propres que sont imputés les frais de l'allocation de ces secours, sans qu'ils puissent jamais escompter une contribution volontaire de la commune du siège et sans qu'ils soient fondés à réclamer le remboursement de leurs dépenses à la collectivité du domicile de secours quand il s'agit de l'admission d'un indigent étranger à la localité.

Telle est la disposition à laquelle il n'a pas été dérogé par la loi du 15 juillet 1893. En conséquence, sous le nouveau régime des secours publics, les hôpitaux doivent, comme précédemment, recevoir au traitement gratuit non seulement les personnes indigentes de la commune où ils sont situés, mais encore toutes les personnes indigentes étrangères à la localité qui y sont tombées malades. Il en résulte qu'en fait, les communes sièges d'un hôpital, se trouvent exonérées par lui de la partie la plus lourde des obligations qui pèsent sur les autres collectivités comprises dans l'organisation départementale de l'Assistance médicale gratuite, de celle relative à l'Assistance hospitalière. C'est là un privilège dont il n'est point aisé de trouver la justification.

On s'explique très bien qu'à l'époque de la promulgation de la loi du 7 août 1851, il ait paru indispensable d'imposer aux hôpitaux la charge pécuniaire de l'Assistance hospitalière. Le législateur de 1851, d'après les travaux préparatoires de cette loi, avait obéi à une double considération : la France, à ce moment, ne possédant aucun service d'Assistance organisé et la bienfaisance privée, à peu près seule, venant en aide aux malheureux, on dut utiliser ces établissements publics, fondés dans un but uniquement charitable, afin d'assurer, au moins partiellement, l'allocation des secours aux indigents en cas de maladie, de là l'obligation imposée aux hôpitaux d'accueillir les malades pauvres qui résident dans la commune du siège de l'établissement ou bien qui, ayant leur résidence hors de cette commune, y sont tombés malades. En outre, il parut au législateur de 1851 d'autant plus équitable de faire supporter cette charge aux hôpitaux qu'à cette époque on résistait absolument à l'idée de faire de l'Assistance aux indigents une obligation communale ; on était loin, en 1851, de l'Assistance légale et de l'application du principe de la solidarité entre les membres d'une même nation.

Mais les motifs qui avaient alors milité en faveur de l'adoption de l'art. 1[er] ne sauraient plus être invoqués de nos jours et il semble que, ces motifs disparaissant, l'abolition de ce texte de loi devait s'en suivre. Sous le régime de la loi du 15 juillet 1893, en effet, les indigents, à l'encontre de ce qu'on redoutait en 1851, ne seront plus exposés à souffrir de l'absence de secours.

L'Assistance à domicile, comme l'Assistance hospitalière, leur sera assurée par la collectivité à laquelle ils ressortissent par leur domicile de secours. Celle-ci supportera, désormais, la charge de cette Assistance parce qu'elle est solidaire de l'indigent et qu'elle doit remplir à son égard son devoir social d'Assistance. C'est une dette sociale qu'elle est tenue d'acquitter envers lui. Dès lors, pourquoi laisser subsister le texte de l'art. 1er et obérer ainsi les ressources des établissements hospitaliers? Pour quelle raison les hôpitaux sont-ils maintenus dans l'obligation, non pas de venir en aide aux malheureux que la collectivité est chargée de secourir, mais de dégréver cette dernière en se substituant à elle dans l'accomplissement de son devoir social d'Assistance ? Est-ce parce que les dotations hospitalières sont parfois alimentées par les budgets des communes du siège ? Mais les communes ne sont point astreintes à ces libéralités, et beaucoup d'entr'elles les refusent. Est-ce en vertu d'une servitude préexistante? Aucune servitude de cette nature ne pèse sur les hôpitaux en dehors de celle qui dérive de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 dont le maintien semble, dès lors, peu équitable.

On se plaint de rencontrer, dans la plupart des hôpitaux de province, des installations peu confortables, sinon tout à fait défectueuses, au point que parfois les règles les plus élémentaires de l'hygiène et de la salubrité y sont méconnues. Les pouvoirs publics essaient de remédier à cet état de choses déplorable et dangereux en insistant auprès des Commissions administratives pour qu'il soit, au plus tôt, pris des mesures propres à améliorer les services. Ils ne s'aperçoivent pas que le meilleur moyen de parer à ces défectuosités serait de les exonérer de cette charge ruineuse et de laisser à la disposition des hôpitaux les ressources qu'ils emploient à recevoir gratuitement certaines catégories de malades, en vertu de la loi de 1851, car leur dotation finit le plus souvent par être absorbée par cette sujétion qu'ils supportent encore plus péniblement quand les communes du siège ne leur accordent, en retour, aucun dédommagement. On peut ajouter que le bénéfice dont jouissent certaines collectivités en vertu de l'art. 1er de la loi de 1851 est antidémo-

cratique. Toutes les collectivités du territoire français doivent secours, aide et Assistance à leurs indigents en cas de maladie et, en vue de satisfaire à cette obligation, elles inscrivent à leur budget les sommes destinées à couvrir les dépenses engagées. Or, plusieurs d'entr'elles seront affranchies d'une partie de cette charge par le maintien de l'art. 1er de la loi de 1851 ; et quelles seront celles qui profiteront de l'exonération sinon les plus opulentes, celles qui sont le siège d'un établissement hospitalier ! Nous n'insistons pas, mais du moins nous sera-t-il permis d'espérer qu'un jour disparaîtra de la loi de 1893 cette fâcheuse anomalie qui peut être, à bon droit, considérée comme une atteinte regrettable portée au principe de solidarité démocratique qu'elle a pour but de consacrer. Ce qu'il importerait avant tout d'éviter, ce serait qu'un indigent pût être jamais repoussé par un hôpital quand son état de santé exigerait son hospitalisation. A cet effet, on pourrait, à la rigueur, l'astreindre à admettre gratuitement les personnes venues du dehors, mais il paraît superflu d'étendre cette faveur aux pauvres de la commune.

Au demeurant, l'application concomittente de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 et de la loi du 15 juillet 1893 donne prise aux plus sérieuses difficultés. Tantôt ce sont les communes foraines qui, pour éviter de supporter la charge de l'hospitalisation de leurs malades assistés, les envoient sur le territoire de la commune du siège de l'établissement où ils sont sensés être tombés malades et leur fait réclamer l'admission en vertu de la loi de 1851. Tantôt ce sont les Commissions administratives qui, dans la crainte d'une exploitation de cette nature de la part des communes, refusent obstinément d'entendre les sollicitations dont elles sont l'objet ou qui encore contestent que la personne à hospitaliser soit tombée malade sur le territoire de la commune où est situé l'établissement. Tantôt enfin, c'est cette commune qui émet la prétention de se faire complètement exonérer par l'hôpital de la charge d'hospitalisation qui lui incombe.

De part et d'autre on fausse le véritable esprit de la loi, aussi allons-nous tâcher de préciser les obligations qui dérivent pour les hôpitaux des textes précités.

§ 2. — *De l'obligation des hôpitaux envers les individus domiciliés hors de la commune du siège de l'hôpital mais qui y sont tombés malades.*

En vertu de l'art. 1er de la loi de 1851, les hôpitaux sont obligés d'admettre les individus tombés malades sur le territoire de la commune, quel que soit leur domicile de secours. Une circulaire ministérielle du 17 août 1895 précise leurs obligations sur ce point :

L'obligation de l'établissement hospitalier s'étend au cas où la maladie a été contractée dans une autre commune si l'hospitalisation n'est devenue nécessaire que pendant un séjour du malade dans la commune siège d'un établissement hospitalier.

Les hôpitaux, d'ailleurs, ne contestent pas que cette interprétation du texte de la loi ne soit conforme à son esprit. Toutes les fois, donc, qu'un indigent malade et étranger à la localité se présente à l'établissement pour y recevoir les soins que comporte son état, il doit y être admis au titre de la loi de 1851 à la triple condition : 1° qu'il soit atteint d'une maladie aiguë susceptible d'être traitée dans cet hôpital ; 2° que cette maladie se soit déclarée sur le territoire de la commune, siège de l'hôpital; 3° que l'hôpital ait à sa disposition un lit vacant et que ses ressources ne soient pas épuisées. Il va sans dire que les malades qui se présentent munis des pièces exigées par le règlement d'Assistance médicale gratuite sont hospitalisés à la charge de ce service et que l'établissement reçoit, par l'effet des stipulations intervenues, les malades dont l'hospitalisation est requise en vertu d'actes de fondation, d'édits d'union ou de conventions particulières.

L'indigent doit être atteint d'une maladie aiguë susceptible d'être traitée dans cet hôpital, c'est-à-dire que le bénéfice de l'art. 1er de la loi de 1851 n'est réservé ni aux vieillards, ni aux infirmes, ni aux incurables. D'abord ces différentes catégories de malades ne sont point généralement admises en traitement dans les hôpitaux mais bien dans les hospices, ensuite vis-à-vis d'elles les hôpitaux ne sont astreints à aucune obligation ; quand un établissement accueille un vieillard ou un infirme, il accomplit un acte de bienfaisance auquel il n'est point tenu.

D'autre part, l'établissement est dégagé de toute obligation s'il n'est pas outillé pour traiter l'affection dont le malade est atteint. Dans ce cas, il semble que, par mesure d'humanité, il conviendrait qu'il dirigeât lui-même le malade sur un autre hôpital.

L'indigent doit être tombé malade dans la commune. Cette condition est celle qui soulève le plus grand nombre de difficultés pour les raisons que nous avons déjà indiquées. En vue de les prévenir le plus possible, on s'est attaché à définir avec exactitude la portée de l'expression « tombé malade dans la commune ». M. H. Monod a donné à ce sujet dans son rapport sur l'exécution de la loi pendant l'année 1895 (fascicule 55 du Conseil supérieur, p. 152), des explications et tracé des règles dont on s'inspire dans tous les départements pour solutionner les cas embarrassants qui se présentent. Nous ne saurions mieux faire que de les retranscrire ici :

Le seul point qui reste parfois obscur est un point de fait : celui de savoir si un individu déterminé est bien tombé malade sur le territoire de la commune siège d'un hôpital où existent un ou plusieurs lits disponibles.

Le terme « tomber malade » doit être bien compris. Il marque le point précis de la maladie où l'hospitalisation devient nécessaire. Il ne désigne donc ni le point de départ de la maladie, si à ce moment le malade n'avait pas besoin d'être hospitalisé, ni l'ensemble de la période pendant laquelle l'hospitalisation a été nécessaire.

Un hôpital ne serait pas justifié à repousser un malade sous prétexte que celui-ci aurait apporté d'une autre commune le germe de sa maladie, si la nécessité de l'hospitalisation ne s'est révélée que dans la commune où est situé cet hôpital : un malade atteint de fièvre typhoïde ne tombe malade que du jour où la fièvre se déclare et non du jour où a commencé l'incubation du mal : une femme enceinte ne devient assimilable à un malade que du jour où se manifestent les premiers symptômes de ses couches et non au commencement de sa grossesse.

Inversement, un hôpital ne saurait être contraint de recueillir un malade, s'il est établi que la nécessité d'hospitaliser ce malade s'est révélée ailleurs, sur le territoire d'une commune pourvue d'un hôpital : il est malheureusement arrivé plus d'une fois qu'un établissement hospitalier a refoulé sur une commune pourvue elle-même d'un hôpital un malade incomplètement guéri et dont il trouvait ainsi le moyen de se débarrasser.

Il paraît, après cette citation, malaisé de se méprendre sur la portée du terme « tomber malade ». Il suffit pour que l'hôpital soit tenu de sa dette légale envers l'indigent que la nécessité de son hospitalisation se soit révélée sur le territoire même de la commune. Mais, l'hôpital manquera le plus souvent d'informations assez précises pour établir que le postulant à l'hospitalisation est bien réellement *tombé malade* sur le territoire de la commune malgré tout, bien souvent, si la gravité de l'état du malade l'exige, il prononcera d'urgence son admission, encore qu'il ait des doutes sur la sincérité de ses affirmations. Or, une fois l'admission prononcée, toute discussion sur l'opportunité de l'application de l'art. 1er devient sans intérêt (1). Ceci revient à dire, qu'en fait, l'hôpital verra la charge de l'obligation qui lui est imposée par la loi de 1851 prendre des proportions parfois excessives et sous prétexte qu'il a des devoirs impérieux d'humanité à remplir, lui sera infligé un surcroît de dépenses que son budget aura la plus grande peine à supporter. Les communes foraines se débarrassent de leurs malades par ce procédé qu'elles adoptent d'autant plus volontiers qu'il ne comporte pour elles aucun frais.

C'est pour cela que l'art. 1er de la loi de 1851 nous a paru trop lourdement peser sur ces établissements. Les hôpitaux essayent bien de résister à l'invasion mais le seul moyen

---

(1) Pratiquement, il n'y a de difficulté pour savoir si l'art. 1er de la loi de 1893 est ou non applicable, qu'avant l'admission d'un malade à l'hôpital. Lorsque le malade a été admis, ou bien son admission s'est effectuée avec les formalités prescrites par l'art. 3 de la loi de 1893 (certificat du médecin de l'Assistance à domicile contresigné par le président du Bureau d'Assistance), ou bien elle s'est effectuée sans ces formalités et alors son traitement doit rester à la charge de l'établissement : celui-ci ne saurait, en effet, se créer à lui-même un titre contre autrui. Que ce soit le médecin du service ou l'administrateur délégué qui ait signé le bon d'admission, il n'a pu agir que comme agent de la Commission administrative. L'art. 3 de la loi de 1893 dit expressément : « L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit le rembour- « sement des frais de journées qu'autant qu'il représentera le certificat ci- « dessus ». Ce certificat de l'art. 3 est la pièce comptable qui fait foi de l'admission au compte du service de l'Assistance médicale gratuite. (V. fascicule du Conseil supérieur, n° 55 Rapport de M. Monod, p. 151).

quelque peu efficace dont ils pourraient se servir, pour éviter que les communes foraines se déchargent sur eux de leur dette sociale, serait de saisir l'Administration préfectorale des abus qu'ils viendraient à découvrir. Celle-ci n'aurait pas de peine, croyons-nous, à faire cesser de la part des communes des pratiques si peu recommandables et à éviter que ce préjudice soit porté aux hôpitaux (1).

Il faut, en outre, que l'hôpital auquel l'hospitalisation est réclamée puisse la donner. Il ne le pourra pas, s'il n'a aucun lit vacant ou si ses ressources sont épuisées.

A l'inverse de ce qui se produit pour les collectivités tenues à l'Assistance envers l'indigent qui sont dans l'obligation de délivrer les secours bien que les crédits ouverts à leur budget aient été dépensés, les hôpitaux, dont les ressources ne sont pas extensibles par l'impôt, cessent d'être tenus à l'observation de la loi de 1851, dès qu'ils ne se trouvent plus en mesure de faire face aux dépenses qui en résultent ; c'est là une différence essentielle entre l'obligation des collectivités dérivant de la loi de 1893 et celle des hôpitaux dérivant de la loi de 1851. L'hôpital aura à produire la justification de ces deux empêchements ; si l'autorité préfectorale la réclame. Par contre, nous estimons que l'hôpital n'est pas en droit de refuser un malade, ou une fois admis de l'expulser avant la fin de son traitement, si ses ressources lui permettent de le garder. Il arrive, malheureusement, quelquefois que certains hôpitaux encombrés ou poussés par le désir de ménager leurs ressources font sortir les malades qu'ils avaient primitivement admis au titre de la loi de 1851 et les refoulent,

---

(1) L'action de l'Administration préfectorale s'exerce vis-à-vis des hôpitaux et vis-à-vis des communes. Aux hôpitaux, l'Administration recommande d'obéir toujours à leurs sentiments d'humanité et de recevoir dans les cas urgents, tous les malades indigents qui se présentent pour être hospitalisés, sauf à réclamer ensuite, s'il y a lieu, à qui de droit le remboursement du prix de journées.

Elle intervient auprès des communes qui ont été surprises à faire admettre frauduleusement leurs assistés et leur fait comprendre la gravité et le danger pour elles de ces manœuvres dolosives.

avant la guérison, sur les hôpitaux voisins. Pour être plus certains de ne point manquer leur but, ils les indemnisent de leurs frais de route. Les hôpitaux qui emploient ces procédés commettent une action blâmable à plus d'un titre : ils exposent le malheureux qui est ainsi ballotté d'un hôpital à l'autre à une rechute mortelle ; ils violent les prescriptions de la loi ; ils donnent un exemple pernicieux aux institutions similaires.

§ 3. — *De l'obligation des hôpitaux envers les indigents pourvus du domicile de secours dans la commune du siège de l'établissement.*

Les communes, en vertu de l'art. 1er de la loi de 1851, ont obtenu le privilège de faire soigner gratuitement leurs malades par l'établissement hospitalier situé sur leur territoire. Les communes bénéficiaires de cette disposition ont parfois émis la prétention de se faire exonérer par les hôpitaux de la partie de leur dette d'Assistance relative à l'hospitalisation de leurs malades.

Beaucoup ont supposé, que le fait d'attribuer à ces établissements une subvention annuelle les affranchissait définitivement de toute charge au point de vue hospitalier. L'Administration supérieure n'a pas partagé cette opinion et a fait application à chaque cas particulier de la règle suivante posée par M. Henri Monod dans son rapport sur l'exécution du service en 1895 (op. cit. P. 151).

Aujourd'hui, comme avant la loi de 1893, une commune est libre de ne fournir aucun subside à l'hôpital établi sur son territoire, et elle jouit néanmoins, en vertu de la loi de 1851, du privilège d'y faire soigner ses malades aux frais de l'établissement, car on tombe généralement malade dans la commune où l'on habite. Mais elle n'est plus libre de limiter le bienfait de l'hospitalisation. Elle doit, en effet, les secours hospitaliers, dans les conditions de la loi de 1893, à tous les malades dont l'Assistance lui incombe et qui ne peuvent être utilement soignés à domicile. L'hôpital l'aide à acquitter sa dette mais il ne saurait l'en exonérer. Aucune convention ne peut mettre cet établissement en son lieu et place ; les subventions qu'elle lui accorde, si elles ont le caractère d'une allocation globale au lieu d'être le remboursement du prix

de journées, tombent dans la caisse de l'établissement pour servir à l'application de la loi de 1851. La commune estime-t-elle que ce résultat lèse ses intérêts? Elle est libre de transformer tout ou partie de sa subvention annuelle en un crédit ouvert à son budget et de le faire servir à payer l'hôpital sur mémoires pour ce qui excédera l'application de la loi de 1851, comme doit le faire toute autre commune de la circonscription. La transformation du subside municipal agirait, comme sa suppression pure et simple, dans le sens d'une diminution du nombre des lits dont l'entretien est assuré, ces lits étant les seuls qui soient soumis à l'application de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851.

Il résulte de cette citation que l'obligation des hôpitaux ne va pas jusqu'à exonérer les communes du siège de leur dette d'Assistance, même lorsqu'ils reçoivent d'elles une subvention annuelle. Malgré l'attribution de cette subvention, l'obligation des communes qui dérive de la loi du 15 juillet 1893 reste entière. L'exemple suivant fera mieux comprendre l'énoncé de cette proposition : La commune de X... subventionne l'hôpital situé sur son territoire. Celui-ci est outillé pour recevoir les malades ordinaires mais non pour pratiquer les opérations chirurgicales et n'a pas de maternité. Qui, de la commune ou de l'hôpital, devra supporter la charge de l'admission dans un autre établissement des malades à opérer ou des femmes en couches? Ce sera la commune parce que l'hôpital n'étant pas organisé pour recevoir ces catégories de malades est affranchi vis-à-vis d'eux de son obligation et parce que, au contraire, la commune est tenue, en tout état de cause, à leur procurer les secours qui leur sont nécessaires.

Ici reprenent leur place les trois conditions d'exécution de l'obligation de l'hôpital dont nous avons fourni plus haut l'énumération :

1° Les hôpitaux ne sont obligés d'ouvrir leurs portes aux indigents des communes du siège qu'autant que ceux-ci sont atteints de maladies susceptibles d'être traitées dans l'établissement. Ainsi les vieillards, les infirmes et les incurables sont exclus de la catégorie des malades admissibles, de même que les personnes atteintes de maladies pour le traitement desquelles l'hôpital n'est pas outillé (1).

---

(1) Aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1899 (département de la Mayenne. Leb. p. 591) quand l'hôpital traitant n'est pas aménagé pour

2° Ils ne sont pas obligés, non plus, de recevoir ces indigents quand ils n'ont pas de lits disponibles et quand leurs ressources sont épuisées.

3° Enfin, d'après le texte de l'art. 1er, il semblerait que les hôpitaux seraient en droit d'exiger que l'admission gratuite des indigents de la commune soit subordonnée à l'exécution de cette autre condition qu'ils sont tombés malades dans la commune même. Nous ne croyons pas, cependant, qu'il faille pousser aussi loin le rigorisme et que les hôpitaux soient fondés à refuser l'admission d'un indigent tombé malade dans une commune voisine dépendant de la circonscription hospitalière. Mais, si l'indigent avait été atteint dans une commune rattachée à un autre hôpital, nous estimons que l'établissement du domicile serait affranchi de toute obligation à son égard.

Par exemple : la Commune de C... est le siège d'un hôpital. Un indigent de cette commune de C... tombe malade dans la commune de P... distante de la première de quelques kilomètres. L'organisation de l'Assistance médicale a rattaché la commune de P... à l'hôpital de la commune de C... Cet établissement devra admettre, en vertu de la loi de 1851, cet indigent bien qu'il ne soit pas tombé malade dans la commune même. Mais si cet indigent est tombé malade dans la commune de Z... rattachée à un autre hôpital, l'établissement hospitalier de C... n'est plus tenu de l'admettre en vertu de la loi de 1851 ; son hospitalisation sera requise, si le règlement

---

soigner une affection, l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 cesse de recevoir son application et le malade peut être régulièrement transféré dans un hôpital mieux aménagé dans les formes et aux conditions prévues par les art. 20 et 21 de la loi du 15 juillet 1893 c'est-à-dire aux frais de la collectivité du domicile de secours.

On remarquera que cette décision tranche définitivement une question délicate qui avait été agitée dès le début de l'application de la loi du 15 juillet 1893. Certaines communes, sièges d'un établissement hospitalier, avaient émis la prétention d'être complètement exonérées de la charge de l'hospitalisation de leurs malades assistés encore que l'hôpital ne fût point organisé pour traiter toutes sortes d'affection. Elles estimaient qu'il appartenait à l'hôpital de prendre les mesures nécessaires pour faire traiter à leurs frais ces affections dans d'autres hôpitaux mieux aménagés.

départemental ne s'y oppose pas, au titre de l'Assistance médicale gratuite. Rarement, d'ailleurs, les difficultés de cette nature se présenteront, mais il nous a paru nécessaire de les prévoir afin de compléter les explications que nous avons données sur la question.

SECTION II. — De l'obligation imposée aux hôpitaux en vertu de la loi du 15 juillet 1893.

Nous avons vu, dans notre chapitre relatif à l'organisation du service que lorsque la gravité de son état a rendu nécessaire l'hospitalisation du malade assisté en vertu de la loi du 15 juillet 1893, celui-ci doit être dirigé sur un hôpital du département auquel est rattachée la commune assistante, que ces rattachements sont opérés par une délibération du Conseil Général et que, pour l'indemniser du traitement de ces malades assistés, un prix de journées doit être payé à l'hôpital, d'après un tarif fixé par le Préfet conformément à l'art. 24 de la loi.

Aux termes de la loi du 15 juillet 1893, les hôpitaux publics devront recevoir, moyennant un prix de journées, les malades assistés qui leur seront envoyés par le service et qui auront été admis au bénéfice des secours par une des collectivités qu'ils ont à desservir. Mais c'est là une charge bien anodine si on la compare à celle qui résulte de l'art. 1^er^ de la loi de 1851 et, à vrai dire, elle a plutôt l'apparence d'être, pour les hôpitaux qui la supportent, un véritable avantage. En effet, tandis que sous le régime de la loi de 1851, ces établissements sont tenus d'admettre, à chers deniers, les indigents de la commune où ils sont situés et les indigents étrangers à cette localité, sans aucun espoir de compensation, sous celui de la loi de 1893 ils n'hospitalisent les assistés que contre une rémunération acquittée par le service et fixée d'avance sur des bases absolument précises. Pour beaucoup d'hôpitaux faiblement dotés, cette obligation de la loi de 1893 a été, en réalité, une bonne aubaine qui leur a permis de prolonger leur existence et de relever leur crédit.

Nous avons fourni ci-dessus, pages 84 et suivantes, les expli-

cations relatives à l'organisation de l'Assistance hospitalière par la loi du 15 juillet 1893 et aux conditions d'application de cette dernière à l'égard des hôpitaux. De ces explications il ressort, notamment, que l'obligation qui dérive pour ces établissements de la loi de 1893 n'absorbe les ressources hospitalières que jusqu'à concurrence de leurs disponibilités après accomplissement de leurs autres obligations antérieures et qu'ils sont soumis à la règlementation dont ils sont l'objet de la part du Conseil Général au point de vue de leur fonction dans le service de l'Assistance médicale gratuite.

Quelle est la nature de l'obligation des hôpitaux, ressemble-t-elle à celle des collectivités ? Les hôpitaux, comme les collectivités, sont appelés à concourir au fonctionnement du service, comme elles, ils viendront en aide aux indigents qui réclameront l'Assistance en cas de maladie. Mais, au fond, les deux obligations sont tout à fait dissemblables par leur nature même. L'obligation de la collectivité repose sur le principe de la dette sociale à l'égard de l'indigent et se traduit par une charge pécuniaire parfois très onéreuse, celle de l'hôpital a pour justification la destination de l'établissement et n'a point de conséquences pécuniaires fâcheuses pour lui. Pressé de faire aboutir le nouveau régime des secours publics et ne disposant pas de ressources suffisantes pour créer de nouveaux hôpitaux, le législateur de 1893 dût se résoudre à mettre la main sur les disponibilités matérielles des établissements existants qu'il utilisa pour les besoins du service de l'Assistance médicale gratuite. Les hôpitaux furent ainsi désignés pour seconder l'action secourable des collectivités mais on ne les assujettit pas à de nouvelles charges. L'obligation imposée aux hôpitaux n'eût d'autre but que de les astreindre à ouvrir leurs portes aux assistés de leur circonscription moyennant le paiement par le service d'un prix de journées préalablement fixé par un arrêté préfectoral.

Avant de prononcer l'admission du malade au titre de l'Assistance médicale gratuite la Commission administrative devra s'assurer : 1° que le postulant est nanti de toutes les pièces régulièrement établies dont la production est exigée par le règlement départemental ; 2° que l'hospitalisation du malade

est requise par une commune de la circonscription desservie par l'hôpital, en se reportant à la délibération du Conseil Général prise à cet effet ; 3° que l'état de santé du postulant exige son admission et qu'il est bien dans la catégorie des malades appelés à bénéficier de l'Assistance médicale gratuite ; 4° que matériellement il dispose de la place et de l'outillage nécessaires pour traiter l'affection dont il est atteint.

L'art. 3 de la loi dit : *Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital. Ce certificat doit être contresigné par le président du Bureau d'Assistance ou son délégué.* Le règlement départemental complète le plus souvent ces dispositions en apportant plus de précision dans l'indication des formalités préalables à accomplir avant que le malade puisse se présenter à l'hôpital et des pièces dont celui-ci doit exiger la production. Dans la plupart des départements, le médecin du service qui dessert la commune où le postulant est tombé malade est appelé à délivrer un certificat d'un modèle règlementaire constatant la nature de l'affection et la nécessité absolue, immédiate, de l'hospitalisation du malade. C'est au Maire, président du Bureau d'Assistance de la commune qu'il appartient de requérir l'hospitalisation au titre de l'Assistance médicale gratuite. Cette réquisition est rédigée d'ordinaire à la suite du certificat médical et fournit sur l'assisté certains renseignements destinés à faciliter les opérations du contrôle et la détermination du domicile de secours. Cette production est suffisante (1) pour engager les finances du service et pour obliger l'hôpital à recevoir le malade aux conditions suivantes : que la réquisition émane du Maire d'une commune comprise dans la circonscription hospitalière, que le postulant soit, en réalité, hors d'état d'être traité à domicile, qu'il ne soit ni vieillard, ni infirme et que l'établissement ait des lits disponibles. Dans le cas où un hôpital croirait devoir accueillir un malade sans la production des pièces exigées, il le ferait à ses

(1) Dans la plupart des services départementaux, l'hospitalisation des malades assistés a lieu sans que l'Administration préfectorale ait à intervenir. La réquisition du Maire précédée du certificat médical sont les seules pièces exigées par le règlement pour régulariser l'admission.

risques et péril, c'est-à-dire que si le service ne voulait pas ensuite régulariser l'admission, l'hôpital ne pourrait conserver l'espoir d'obtenir le remboursement de ses avances. Ce point délicat a été définitivement tranché par un arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1899 (Hospices du Hâvre. Leb. p. 183) dont nous allons reproduire les motifs :

Au fond : Considérant qu'à l'appui de leur demande en remboursement des frais de traitement du sieur Chiny, les hospices du Hâvre allèguent que cet indigent n'étant pas tombé malade dans la ville du Hâvre, ils n'étaient pas tenus de le recevoir gratuitement dans les conditions prévues par la loi du 7 août 1851, et soutiennent que, d'après les dispositions de la loi du 15 juillet 1893, ils avaient un recours contre la commune de Sanvic ou subsidiairement contre le département de la Seine-Inférieure où le sieur Chiny aurait son domicile de secours.

Mais considérant que les dispositions de la loi du 15 juillet 1893 ne peuvent être invoquées par les hôpitaux contre les communes ou les départements qu'autant que les indigents traités dans les hôpitaux ont été admis aux secours conformément aux prescriptions de cette loi, et que son art. 25 maintient expressément l'art. 1er de la loi du 7 août 1851.

Considérant qu'en vertu de la loi du 15 juillet 1893, l'admission des malades aux secours médicaux a lieu, pour ceux qui sont tombés malades dans la commune de leur domicile de secours, dans les formes et conditions prévues par les art. 3, 12, 14, 17, 18 et 19 de la loi, et pour ceux qui sont tombés malades ou ont éprouvé des accidents dans une commune autre que celle de leur domicile de secours, dans les formes et conditions prévues par les art. 20, 21 et 23.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Chiny, quelques jours après avoir été atteint de brûlures dans un four à briques situé sur le territoire de la commune de Sanvic, s'est présenté à l'hôpital du Hâvre, où il a été reçu et traité sans que la Commission administrative ait exigé de lui la production d'un arrêté du Maire de Sanvic ou du Préfet de la Seine-Inférieure ; qu'ultérieurement aucune décision du Maire ou du Préfet, intervenue sur la réclamation des hospices n'a prononcé l'admission du sieur Chiny aux secours médicaux, que, dans ces circonstances, l'admission dans l'hôpital du Hâvre du sieur Chiny n'ayant pas eu lieu conformément aux dispositions de la loi du 15 juillet 1893, les hospices du Hâvre n'ont pas de recours à exercer contre la commune ou le département.

Si l'hôpital reçoit un malade sur la réquisition d'une commune qui ne lui est pas rattachée, cette admission n'est pas

de nature à engager, en principe, les finances du service. Le Maire de la commune n'a d'autorité que sur l'hôpital de sa circonscription, à l'égard des autres hôpitaux il n'a aucun droit de réquisition. C'est là une conséquence logique de la division du département en circonscriptions hospitalières. Sous le régime de la loi de 1893, les conditions dans lesquelles les hôpitaux seront autorisés à réclamer au service le remboursement du prix de journées sont parfaitement déterminées : ce sera lorsque, à l'appui de leur demande, ils présenteront la justification que le malade a été admis sur la production de pièces régulièrement établies (le certificat médical et la réquisition du Maire) et émanant d'autorités administratives aptes à les délivrer. Ces autorités administratives sont le Maire de la commune où le postulant est tombé malade ou son délégué et à leur défaut le Préfet, dans les conditions prévues par l'art. 85 de la loi municipale (V. supra p. 179).

Avant d'obtempérer à la réquisition qui lui est adressée par le président du Bureau d'Assistance, l'hôpital soumettra à une contre-visite médicale le malade qui lui est envoyé. Un médecin de l'établissement sera chargé de cet examen à la suite duquel une décision sera prise par la Commission administrative. Celle-ci nous paraît fondée à refuser l'hospitalisation à un malade dont, à défaut d'installation suffisante et appropriée, il ne peut assurer le traitement ou dont l'affection n'est pas jugée assez grave pour nécessiter l'admission.

Quant aux vieillards, aux infirmes et aux incurables que les communes rattachées demandent à hospitaliser, ils seront, en tant que tels, exclus des secours gratuits obligatoires. Nous savons, en effet, que la loi du 15 juillet 1893 n'a pas étendu à cette catégorie de malades le bénéfice de ses dispositions et que vis-à-vis d'eux, les collectivités et les hôpitaux ne sont tenus à aucune obligation légale (1).

---

(1) Les communes hospitalisent leurs vieillards, infirmes et incurables facultativement, en vertu des articles 3 et 4 de la loi du 7 août 1851. Les collectivités qui demandent l'admission dans un hospice de cette catégorie de malades doivent prendre l'engagement de pourvoir à tous les frais. Un décret en Conseil d'Etat du 12 mai 1869, sur une demande d'autorisation de

Mais quid, lorsqu'un malade admis à l'hôpital, au titre de l'Assistance médicale gratuite, devient incurable, postérieurement à son admission? Dans ce cas, le devoir de la Commission est de prévenir aussitôt le Préfet de cette situation afin de faire passer les dépenses afférentes au traitement de ce malade du compte de l'Assistance à celui de la commune du domicile de secours. En conséquence, celle-ci sera invitée à consentir une délibération de prise en charge dans les conditions prévues par l'art. 4 de la loi de 1851. Si elle refuse d'obtempérer à cette injonction, l'hôpital devra-t-il renoncer à se faire rembourser ses frais d'hospitalisation? Nous ne le pensons pas. Au regard de l'hôpital, l'indigent ayant été admis au titre de l'Assistance médicale gratuite sur la production de pièces régulières, sera, jusqu'à sa sortie de l'établissement, considéré comme un malade de l'Assistance, car l'hôpital n'est point responsable de la modification survenue dans son état de santé et il ne dépend pas de lui que la commune accède ou non à la demande de prise en charge qui lui a été adressé. D'autre part, rien n'oblige l'hôpital à faire des libéralités de cette nature et il serait, à notre avis, fondé à exiger le remboursement des frais d'une hospitalisation qui aurait été régulièrement requise au titre de l'Assistance médicale gratuite, alors que le malade, d'abord curable serait devenu incurable ou infirme et que son maintien à l'hôpital

---

plaider formée par les hospices de Nantua, décida que cet engagement ne pouvait résulter que d'une délibération du Conseil municipal et que le Maire n'avait pas qualité pour la prendre. Actuellement les Commissions administratives suivent cette jurisprudence et exigent, avant l'admission, une délibération du Conseil municipal portant engagement de prendre en charge les frais d'hospitalisation. La plupart des départements participent à ces dépenses suivant une proportion déterminée à l'avance par une délibération du Conseil Général.

Conformément au dernier paragraphe de l'art. 4 de la loi de 1851 : « Dans le cas où les revenus d'un hospice ou hôpital le permettraient, les Commissions administratives sont autorisées à admettre dans les lits vacants les malades ou incurables des communes sans exiger d'elles le prix de journées fixé par l'art. 3. »

aurait été reconnu indispensable par le médecin de l'établissement (1).

Enfin, les hôpitaux sont dégagés de toute obligation s'ils n'ont point de lits vacants au moment où le malade se présente pour être admis.

SECTION III. — Sanction de l'Obligation imposée aux Hôpitaux.

Cette sanction n'a aucune ressemblance avec celle que le pouvoir central est chargé d'appliquer à l'encontre des collectivités qui cherchent à se soustraire à l'accomplissement de leur devoir social d'Assistance, car nous savons que, par sa nature, l'obligation des hôpitaux diffère essentiellement de l'obligation imposée aux collectivités. Tandis que, répétons-le, l'obligation des collectivités aboutit au paiement d'une dépense celle des hôpitaux consiste

(1) Dans la pratique, la solution de ces questions présente des difficultés presque insurmontables, non pas vis-à-vis des hôpitaux qui paraissent devoir être indemnisés de leur prix de journées quand le malade a été admis régulièrement au titre de l'Assistance médicale gratuite et quand son maintien à l'hôpital, après la reconnaissance de son incurabilité, a été jugé nécessaire, mais vis-à-vis des communes qui généralement refusent de prendre en charge, conformément aux dispositions de la loi de 1851, leurs malades devenus incurables en cours de traitement ou bien de les retirer de l'hôpital. Quelquefois, lorsque c'est la commune du domicile qui a requis l'admission, l'Administration préfectorale parvient à obtenir du Conseil municipal une délibération de prise en charge, mais si la commune du domicile n'est pas celle qui a hospitalisé, ce résultat est bien rarement acquis. Le Préfet ne peut alors employer, à l'encontre de la commune du domicile, aucune mesure coercitive parce que l'Assistance des incurables est facultative pour elle et que cette Assistance n'est pas susceptible de donner naissance à une dette liquide et exigible; sa résistance ne saurait être vaincue que par la persuasion. Mais, pour contraindre une commune à prendre en charge les frais d'hospitalisation d'un malade devenu incurable, l'Administration ne serait-elle fondée à soutenir que la commune a été engagée par la réquisition d'admission délivrée au titre de l'Assistance par le Maire et qu'en vertu de cette réquisition elle doit prendre en charge les frais qui résultent de l'hospitalisation jusqu'à ce que le malade soit sorti de l'hôpital ?

uniquement à prêter son outillage moyennant une équitable rétribution. D'où il suit, que la sanction juxtaposée à l'obligation légale de la collectivité tend à lui imposer les charges pécuniaires qui lui incombent et que la sanction à l'obligation de l'hôpital n'a d'autre but que de l'astreindre à ouvrir ses portes aux malades du service et à se conformer aux délibérations prises par le Conseil Général concernant la division du département en circonscriptions hospitalières et la réglementation du service.

Quelle sera cette sanction ? Un établissement hospitalier désigné par le Conseil Général pour desservir un certain nombre de communes refuse de prêter son concours au service départemental et sa Commission administrative repousse les

---

Cette solution nous paraîtrait erronée : 1° parce que l'hospitalisation primitive de l'indigent visait un cas de curabilité, non d'incurabilité et que le Maire, président du Bureau d'Assistance, a voulu accorder les secours à une personne appelée à bénéficier de la loi du 15 juillet 1893 et non à une personne exclue de ce bénéfice ; 2° parce que le Maire est sans qualité pour engager les finances communales en vue de l'hospitalisation d'un incurable ; une délibération du Conseil municipal étant indispensable pour cela (voir la note qui précède).

A notre sens, un Préfet qui se baserait sur cette réquisition du Maire pour décider que la commune est contrainte de payer les frais de séjour du malade devenu incurable et qui imposerait d'office le budget de cette commune, commettrait un excès de pouvoir. Au surplus, il serait abusif de placer la commune dans l'alternative ou de prendre à sa charge les dépenses d'hospitalisation à partir de la reconnaissance de l'incurabilité ou de retirer le malade de l'hôpital. Rien n'oblige la commune à prendre en charge ces dépenses, parce que l'Assistance des incurables n'est pas obligatoire ; d'un autre côté, elle ne peut consentir au retrait du malade avant d'avoir acquis la certitude que son traitement est terminé et que sa sortie de l'hôpital sera pour lui sans danger. En somme, puisque d'une part l'hôpital devra être indemnisé de son prix de journées, que d'autre part, la commune du domicile ne sera point obligée d'acquitter les frais de traitement des malades devenus incurables, le service sera tenu, en fait, de les supporter et on aboutira à cette conclusion étrange que le service verra les frais d'Assistance qui lui échoient légalement s'augmenter de ceux occasionnés par le traitement de personnes d'abord admises à l'Assistance gratuite sur la réquisition des communes et devenues incurables en cours d'hospitalisation, dont la charge ne lui incombe pas. Peut-être, éviterait-on cette choquante anomalie en amenant les Conseils Généraux à consentir l'ouverture au budget départemental d'un crédit spécial pour couvrir les dépenses de cette nature.

malades assistés qui lui sont adressés, munis pourtant des pièces régulières dont la production est exigée par le réglement départemental; ou bien encore, il ne veut accueillir les malades qu'il serait obligé de recevoir en vertu de l'article 1er de la loi du 7 août 1851. L'autorité administrative ne possèdant pas le pouvoir de s'opposer à l'exécution de la délibération de la Commission, ni celui de faire prévaloir sa décision propre, n'aura à sa disposition aucun moyen soit pour arrêter directement l'effet de cette délibération refusant d'admettre l'assisté, soit pour ordonner elle-même l'entrée du malade dans l'établissement. Mais elle ne sera pas désarmée pour cela. Aux termes de la loi du 5 août 1879, les Commissions administratives sont sujettes à dissolution intégrale ou partielle par un arrêté du Ministre de l'Intérieur. La même loi prescrit qu'en cas de dissolution ou de révocation, la Commission sera remplacée ou complétée dans le délai d'un mois et que les Conseillers municipaux qui en font partie ne pourront, s'ils sont révoqués, être réélus pendant une année. Cette arme déposée entre les mains de l'Administration est assez redoutable pour assurer, de la part des Commissions qu'elle menace, une stricte application de la loi. Il est bien certain, en effet, que la crainte de se voir dissoudre est de nature à inspirer aux plus réfractaires des sentiments conciliants et le respect de la loi.

Telle est l'unique sanction de l'obligation imposée aux hôpitaux et l'on doit dire que, bien rarement, on a l'occasion de l'appliquer. Nous examinerons au chapitre des recours si les membres des Commissions atteints par cette mesure de rigueur peuvent, par la voie contentieuse, obtenir son annulation.

SECTION IV. — De l'obligation des hôpitaux envers les étrangers.

Il faut distinguer, à ce point de vue, l'obligation qui résulte de l'application de la loi de 1851 de celle qui dérive de l'exécution du service public d'Assistance médicale gratuite.

A) En ce qui concerne l'obligation qui dérive de la loi de 1893, nous avons eu déjà l'occasion de constater que les

étrangers ne peuvent obtenir le bénéfice des secours gratuits de l'Assistance que si le gouvernement français a passé un traité d'Assistance réciproque avec leur nation d'origine. Nous avons vu également qu'aucun traité de cette nature n'étant encore intervenu, les étrangers résidant en France sont, sans aucune exception, exclus du bénéfice de la loi du 15 juillet 1893. Par conséquent, les hôpitaux, par plus que les collectivités, ne sont astreints envers eux à aucune obligation.

B) En ce qui concerne l'obligation qui dérive de l'article 1er de la loi de 1851, il est nécessaire d'entrer dans de plus grands développements.

Après de nombreuses hésitations, la jurisprudence et la pratique administratives se sont d'abord prononcées en faveur de l'admission des étrangers au bénéfice de l'article 1er de la loi de 1851. Une décision ministérielle du 16 décembre 1863 porte : *Que l'art. 1er de la loi du 7 août 1851, d'après lequel aucune condition de domicile de secours n'est exigée des individus privés de ressources qui tombent malades dans une commune, s'applique aux étrangers, comme aux Français* (1). Depuis ce moment, les étrangers tombés malades sur le territoire d'une commune pourvue d'un hôpital ont été admis, au même titre que les Français, à profiter des dispositions inscrites dans l'article 1er de la loi de 1851. C'est ce que M. Rey a été amené à constater dans son rapport à la Chambre des Députés sur le projet de loi relatif à l'Assistance médicale gratuite.

Or, quand un étranger tombe malade dans une ville pourvue d'hôpital, aucune distinction n'est faite entre lui et nos compatriotes et il bénéficie, comme eux, de la loi du 7 août 1851. Il est même, à certains égards, dans une situation privilégiée, car il est admis d'emblée à l'hôpital, alors même que sa maladie serait légère et qu'il aurait été atteint hors de la ville, tandis que le Français doit être tombé malade sur le territoire de la commune et ne peut recevoir les soins qu'au dispensaire ou à son domicile. (2)

---

(1) Cfr. Watteville, législation charitable III, 15; Répertoire général du droit Français, Vo Assistance publique N° 674.

(2) Journal Officiel du 15 avril 1892. — Documents parlementaires, p. 188.

On voit que le rapporteur de la loi du 15 juillet 1893 appréciait que les étrangers jouissent, au point de vue hospitalier, d'une condition préférable à celle des nationaux français. Il est donc certain qu'à leur égard les établissements hospitaliers contractaient, d'après l'article 1er de la loi de 1851, les mêmes obligations qu'à l'égard des malades français.

Cependant le Conseil d'Etat consulté par le Ministre de l'Intérieur sur l'interprétation à donner à l'article 1er de la loi de 1851, en ce qui touche l'admission des étrangers dans les hôpitaux, a émis, à la date du 25 février 1897, un avis ainsi conçu :

Vu la dépêche ministérielle du 18 mai 1896 ; vu les lois des 7 août 1851 et 15 juillet 1893 ; considérant qu'il résulte de l'article 1er de la loi du 15 juillet 1893 que l'Assistance médicale gratuite est réservée aux français malades privés de ressources et que les étrangers ne peuvent y prétendre que si leur nation d'origine a passé avec le Gouvernement français un traité d'Assistance réciproque.

Considérant qu'il suit de là que l'article 1er de la loi du 7 août 1851 qui dispose qu'un individu privé de ressources, tombant malade dans la commune, peut être admis dans un hôpital, sans condition de domicile, ne saurait s'appliquer qu'aux français malades, sauf le cas visé par la loi de 1893 précitée.

Est d'avis que les étrangers malades privés de ressources ne sont obligatoirement admis dans les hôpitaux que dans les conditions de réciprocité.

Le Conseil d'Etat parait avoir à tort étayé son argumentation sur les dispositions de l'article 1er de la loi du 1893. D'une part, en effet, il résulte de la citation que nous venons d'extraire du rapport de M. E. Rey, que la Commission chargée d'étudier le projet de loi d'Assistance et avec elle le Parlement ont reconnu que l'article 1er de la loi de 1851 était applicable aux étrangers, que par conséquent, il n'y avait pas lieu d'étendre à cette disposition de la loi la prohibition dont ils sont l'objet aux termes de l'article 1er de la loi de 1893. Cela est si vrai que dans le même document et quelques lignes plus loin, M. Rey a soin d'ajouter :

Si les hôpitaux peuvent supporter, sans trop d'inconvénients, la charge que leur impose l'Assistance des étrangers, il n'en saurait être

de même pour les communes qui, ne possédant pas d'établissement hospitalier, devraient faire face à la dépense avec les ressources des contribuables.

Mais objectera-t-on ce n'est là qu'une opinion exprimée par la Commission sans valeur légale. Nous répondrons : c'est une opinion de la Commission consignée dans un rapport dont le Parlement a été saisi et sur lequel il a eu à discuter, et quand cette discussion s'est ouverte, ces conclusions ont été implicitement acceptées, n'ayant point été contredites. C'est donc bien que le législateur a voulu laisser les deux textes (celui de 1851 et celui de 1893) indépendants l'un de l'autre et ne point modeler sur l'article 1er de la loi de 1893, l'ancienne loi de 1851 en ce qui touche l'admission des étrangers dans les hôpitaux.

D'autre part, aucune disposition de la loi du 15 juillet 1893 ne prête à supposer qu'une modification quelconque concernant la législation hospitalière antérieure ait été résolue. Au contraire, dans le paragraphe 2 de l'article 25, la loi de 1893 a soin de déclarer qu'il n'est pas dérogé à l'article 1er de la loi de 1851. Or, nous venons de voir comment, dans les travaux préparatoires de la loi de 1893, on interprétait cette disposition à l'égard des étrangers.

Nous n'avons pas approuvé le maintien de l'article 1er de la loi de 1851, qui, à nos yeux, cependant, s'expliquerait par le désir qu'aurait eu le législateur de 1893 de ne pas abandonner à tous les maux sur notre territoire le malheureux étranger déjà privé des secours de l'Assistance médicale gratuite.

Il nous paraît regrettable que le Conseil d'Etat n'ait pas cru devoir s'inspirer de la décision ministérielle du 16 décembre 1863 et qu'il ait préféré donner à l'article 1er de la loi de 1851 le sens restrictif qui ressort de son avis. Quoi qu'il en soit, la question n'est plus aujourd'hui controversée et la solution émise par le Conseil d'Etat l'a tranchée définitivement. Aucune obligation n'incombe aux hôpitaux à l'égard des étrangers du chef de l'article 1er de la loi du 7 août 1851.

La nouvelle jurisprudence a été particulièrement avantageuse pour les hôpitaux situés dans des villes frontières, en raison des nombreuses demandes d'admission dont elles

étaient l'objet de la part des malades indigents étrangers. Au cours de ces dernières années, une moyenne annuelle de 2.500 nationaux italiens ont été hospitalisés à Marseille et ont occasionné à l'hôpital une dépense annuelle de 210.000 francs. (1) Près de notre frontière des Pyrénées, dans nos principaux ports marchands où la population ouvrière étrangère est plus importante, les hôpitaux recevaient de nombreux étrangers et supportaient de ce chef une très lourde charge dont ils sont maintenant affranchis.

Cependant le Conseil supérieur, invité également par le Ministre de l'Intérieur à formuler, après le Conseil d'Etat, son sentiment sur cette question n'a point été aussi rigoureux et aussi catégorique que lui. Sur le rapport de M. le Dr Chevallereau, il a exprimé l'avis suivant :

En réponse à la demande qui lui est faite par le Ministre de l'Intérieur, le Conseil supérieur est d'avis : Qu'il est désirable que des traités d'Assistance médicale réciproques soient conclus entre la France et les nations étrangères, ainsi que l'a prévu l'article 1er de la loi du 15 juillet 1893, mais que ces traités doivent avoir pour base le remboursement réciproque des frais ; qu'en attendant la conclusion de semblables traités, les hôpitaux français doivent, même en l'absence d'une obligation légale, continuer à recueillir dans les conditions de l'article 1er de la loi de 1851, les étrangers blessés atteints de maladies aiguës et spécialement de maladies épidémiques ;

Que, quant aux malades chroniques étrangers, ils ne doivent être admis qu'autant que les hôpitaux ont des places vacantes et les ressources nécessaires et après que des démarches auront été faites auprès du Conseil de la Nation à laquelle appartient le malade en vue d'obtenir l'engagement de rembourser les frais exposés par l'hôpital ;

Qu'il est à souhaiter que des facilités, compatibles avec les intérêts de la sécurité nationale, soient données aux étrangers pour organiser en France les moyens d'Assistance qui sont nécessaires.

Ainsi le Conseil supérieur estima qu'il y a lieu d'établir deux catégories de malades étrangers : 1° les blessés

(1) V. un article publié en 1896 dans la Revue Générale d'Administration par M. Eugène Mouton, rédacteur à la préfecture des Bouches-du-Rhône, sur l'Assistance publique à Marseille, les Italiens et l'Assistance médicale (1896. III. 266.)

et ceux qui sont atteints de maladies aiguës ; 2° les malades atteints d'affections chroniques ; qu'à l'égard des malades étrangers de la première catégorie, les établissements hospitaliers sont astreints d'accorder la gratuité du traitement qu'ils peuvent refuser à ceux de la seconde catégorie. Le Conseil supérieur a évidemment cherché à concilier de cette façon ses sentiments d'humanité avec l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat à l'article 1er de la loi de 1851, et son appréciation a été dictée par ses sentiments compatissants à l'égard des malheureux étrangers tombés malades sur le sol français. Néanmoins, quel que soit le mobile, d'ailleurs très louable, auquel ait obéi le Conseil supérieur en exprimant son avis nous devons reconnaître qu'il ne l'a étayé par aucune considération juridique. On peut, notamment, se demander sur quelle disposition législative le Conseil supérieur s'est basé pour maintenir l'obligation des hôpitaux à l'égard des malades étrangers blessés ou atteints d'affections aiguës et pour l'abolir à l'égard de ceux qui souffrent de maladies chroniques. Là où le Conseil d'Etat a fait valoir des arguments juridiques, le Conseil supérieur a manifesté des sentiments d'humanité et de philanthrophie.

Quoi qu'il en soit, le Conseil supérieur doit être félicité de son attitude généreuse et on ne saurait trop recommander aux hôpitaux de s'inspirer de son avis très sage, mais il est à craindre que le Conseil d'Etat ne maintienne au contentieux l'exclusion formelle des étrangers qu'il a déjà prononcée et que ces établissements n'aient une tendance à profiter des avantages pécuniaires incontestables qui résultent pour eux de sa jurisprudence.

DEUXIÈME PARTIE

Des Recours en Matière d'Assistance médicale gratuite.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

Notions théoriques sur les Recours en Droit administratif

Avant de passer à l'étude des recours en matière d'Assistance médicale gratuite, nous voulons faire connaître les principes essentiels de droit administratif auxquels nous avons rattaché nos propres théories. Sans doute, cet exposé doctrinal nous fera un peu sortir des limites que nous nous sommes assignées, mais du moins présentera-t-il le double avantage de rendre plus claire notre argumentation et de lui donner une allure juridique dont elle eût risqué d'être, sans cela, dépourvue.

D'ailleurs, est-il besoin de le dire, exclusivement sollicité par les questions d'Assistance, nous aurions craint de nous aventurer, sans un appui solide, dans le domaine du droit administratif pur, et plutôt que de chercher à déméler par nous-même les théories de droit dont nous aurons à nous servir, nous avons préféré les emprunter à des œuvres déjà connues en donnant notre préférence à celles qui nous ont paru le mieux convenir à notre sujet.

C'est ainsi que nos théories sur les recours en matière d'Assistance médicale gratuite ont été rattachées aux théories

générales sur le contentieux administratif émises par M. Edouard Laferrière et par notre maître éminent, M. Maurice Hauriou dont nous avons déjà, en plusieurs circonstances, partagé l'opinion, dont nous adoptons encore les idées à ce point de vue spécial.

Avec lui, nous admettons que le droit administratif est *l'ensemble des règles relatives à l'organisation des personnes administratives, à leur activité juridique et à leurs rapports avec les administrés, dans l'accomplissement de la fonction administrative* (1), c'est-à-dire qu'en droit administratif, personnes administratives et administrés sont des sujets de droits et que ces droits et l'exercice de ces droits sont soumis à une réglementation précise.

L'Etat, les départements, les communes, les colonies, les établissements publics constituent ces personnes administratives auxquelles on reconnait la personnalité juridique (2) qui leur confère la capacité voulue pour exercer, dans certaines conditions, les droits qu'elles détiennent, savoir : *les droits de puissance publique et les droits de personne privée.*

---

(1) V. Précis de Droit administratif, 5me édition 1903, p. 191.

(2) Sur la personnalité juridique administrative, M. Hauriou fournit les éclaircissements suivants : « En principe, toute personne juridique est le représentant d'un individu en vue de l'exercice de droits ; de là le mot persona (étymologiquement, masque, acteur, qui représente un personnage). Les individualités administratives qu'il s'agit de représenter par des personnes juridiques sont, nous le savons déjà, ou bien des circonscriptions ayant une population, comme les communes par exemple, ou bien des services comme les établissements publics. Dans un cas comme dans l'autre, l'individualité administrative se ramène à un système d'intérêts communs et de volontés qui s'établit soit dans une circonscription, soit autour d'un service. Pour que ces systèmes d'intérêts et de volontés obtiennent la représentation juridique par la création d'une personnalité morale, il faut que, soit dans la circonscription, soit dans le service, il se crée une représentation interne qui soit disposée à exercer ces volontés comme des droits, c'est-à-dire, comme des facultés propres et conformément à la règle de droit.....
En fait, la personnalité juridique apparaît lorsqu'il s'est créé dans une individualité administrative (circonscription ou service) des organes représentatifs prenant des décisions exécutoires sur des intérêts considérés comme propres à cette individualité. » (V. Précis op. cit. 5e éd. p. 192.)

De leur côté, les administrés ont des droits qui se mettent, parfois, en opposition avec ceux de l'Administration et qu'ils sont autorisés à faire valoir contre elle. L'administré est même fondé à invoquer le simple intérêt légitime qu'il peut avoir à ce qu'un acte administratif soit annulé. Il convient de faire ici une observation très importante dont nous aurons à nous servir plus tard : Par administré, il ne faut pas entendre seulement les individus physiques mais aussi les individualités morales, même des Administrations qui, parfois, sont, par rapport à d'autres Administrations, dans la situation d'un administré. Le service d'Assistance médicale gratuite est un exemple remarquable de ce que nous avançons ; par rapport à l'Etat, le département y joue le rôle d'un administré, et par rapport au département, les communes sont également des administrés.

I. — Pour bien comprendre le contentieux administratif en général et le contentieux en matière d'Assistance médicale gratuite en particulier, il est indispensable de se rendre compte des conditions dans lesquelles les personnes administratives exercent les droits qui leur sont dévolus. La définition que M. Hauriou donne (op. cit. p. 201) de l'Administration publique et de ses différents modes est bien de nature à nous fournir les indications que nous recherchons. Nous allons reproduire textuellement l'intéressante théorie extraite de la nouvelle édition que vient de publier notre auteur :

L'Administration publique est l'exercice des pouvoirs et des droits des administrations publiques en vue de l'accomplissement de leur fonction. Cet exercice de pouvoirs et de droits se réalise pratiquement sous forme d'opérations et d'actes administratifs réglementés par le droit. L'étude de l'Administration et des actes doit être placée avant tout autre objet, car seule, la façon dont les administrations publiques exercent leurs pouvoirs et leurs droits, donne leur véritable signification et à leur personnalité et à leurs pouvoirs juridiques.

L'Administration publique se produit sous trois modes ou par trois voies ; la voie d'autorité, la voie de gestion publique et la voie de gestion privée. Le sens général de cette division est le suivant : 1° La voie d'autorité est celle où la Puissance publique émet des commandements ou prend des décisions de principe qui ne sont encore conditionnées par aucun commencement d'exécution. La catégorie des décisions de

principe est d'autant plus importante que l'Administration publique se fait une règle de séparer autant que possible la décision et l'exécution ; il n'y a pas seulement des autorités très hautes qui prennent des décisions de principe ; les délibérations des Conseils Généraux ou des Conseils municipaux présentent souvent ce caractère. Ce n'est pas non plus seulement dans les grandes affaires qu'il est pris des décisions de principe, mais dans les plus petites et même dans celles qui n'intéressent que la gestion du domaine privé ; ainsi la délibération par laquelle le Conseil municipal fixe les bases de la location d'une maison communale est une décision de principe qui sera exécutée ensuite par le bail signé du Maire; 2° la voie de gestion publique et la voie de gestion privée présentent ceci de commun qu'elles sont toutes les deux des voies d'exécution, soit qu'il s'agisse d'exécuter des décisions de principe déjà prises par la voie d'autorité, soit qu'il s'agisse d'assurer l'exécution d'un service public ou la gérance d'un domaine privé. Mais il y a entre ces deux modes une différence capitale : dans la voie de gestion publique, c'est la Puissance publique elle-même qui se charge de la besogne d'exécution et elle y conserve des prérogatives ; dans la voie de gestion privée, l'exécution s'opère par des moyens privés ; il semble que la Puissance publique agisse par l'intermédiaire d'un intendant qui serait le fisc ou le domaine.

I. *De la Voie d'Autorité.* — C'est celle, avons-nous dit, où la Puissance publique procède par acte de commandement ou par décision de principe. Il y a au fond identité entre les deux cas en ce sens que la décision de principe est toujours un commandement ; souvent, il est adressé par un organe administratif à un autre organe chargé de l'exécution, quelquefois, c'est un commandement qu'un organe administratif s'adresse à lui-même, c'est-à-dire, un programme qu'il se trace. En tout cas, la véritable nature de l'acte d'autorité s'affirme comme réglementaire et la décision réglementaire participe bien à la fois du pouvoir de commandement et de la règle de principe.

L'acte de commandement ou la décision de principe sont incompatibles avec la mesure d'exécution ; tout ce qui est conditionné par les nécessités de l'exécution d'un service qui fonctionne déjà, d'une opération qui est déjà commencée, doit être placé hors de la catégorie qui nous occupe en ce moment.....

.....

La voie d'autorité se caractérise par les traits suivants :

1° Dans la voie d'autorité, l'action de la Puissance publique produit des effets juridiques vis-à-vis des administrés ; tantôt elle leur confère une situation avantageuse par la nomination à une fonction ou par une concession sur le domaine public, tantôt elle révoque ces situations

avantageuses; mais tous ces effets juridiques n'intéressent pas des droits acquis et la volonté administrative n'est pas engagée comme elle le serait vis-à-vis de tiers. C'est-à-dire que dans la voie d'autorité *les administrés ne sont pas des tiers, il n'y a pas de tiers, il n'y a que des sujets.* Or, les intérêts des sujets ne sauraient conditionner l'action de l'autorité publique à l'état de commandement, car de deux choses l'une, ou bien les sujets sont des subordonnés qui doivent subir l'action de l'autorité, ou bien ils sont eux-mêmes (par la théorie de la souveraineté individuelle), des participants de l'autorité et ils doivent encore subir des décisions qu'ils s'imposent à eux-mêmes ;

2° Mais, si dans la voie d'autorité, l'activité de la Puissance publique est inconditionnée vis-à-vis des tiers, elle est en revanche conditionnée vis-à-vis d'elle-même, par les exigences d'une sorte de moralité interne, et les préoccupations de cette moralité administrative conduisent à l'organisation de recours contentieux en annulation des actes, dont le plus important est le recours pour excès de pouvoir, et qui sont de très intéressants moyens d'introspection .....

.....

II. *De la Voie de Gestion publique.* — La voie de gestion publique correspond d'une manière sensiblement exacte aux mesures d'exécution des services publics et des opérations administratives et aux situations qu'engendre l'exécution, avec cette observation essentielle que c'est la Puissance publique elle-même qui procède à l'exécution en conservant des prérogatives.....

Ainsi dans la voie de gestion, la Puissance publique est envisagée comme une volonté qui passe à l'exécution de ses décisions, qui les projette dans les difficultés du commerce juridique extérieur, les soumettant aux exigences de celui-ci et à la critique des droits des tiers, tandis que dans la voie d'autorité elle est envisagée comme une volonté qui retient encore en elle-même des résolutions exécutoires et ne les soumet qu'à sa propre introspection.

1° Le signe extérieur qu'une situation crée par l'activité de la Puissance publique est une situation de gestion publique, c'est que la Puissance publique y apparaît comme exécutant un service public ou une opération *et qu'elle y accepte des concours.* L'acceptation de concours par la Puissance publique, dès qu'elle procède à une mesure d'exécution, sera révélée par quelques analyses :

a) La situation de gestion s'établit en fait par l'exécution régulière des services publics et cela vis-à-vis de trois catégories de personnes : 1° vis-à-vis des fonctionnaires qui sont certainement des collaborateurs

de la personne administrative dans l'œuvre commune de l'exécution des services; 2° vis-à-vis des entrepreneurs d'opérations administratives ou des concessionnaires de l'exploitation de certains services publics tels que compagnies de chemins de fer, de tramways, d'éclairage au gaz ou à l'électricité qui sont certainement aussi des collaborateurs, qui ont fourni leurs capitaux, leurs connaissances techniques, qui se sont chargés des risques, etc.... ; 3° vis-à-vis des administrés qui sont eux aussi des collaborateurs parce que une administration régulière serait impossible sans certains concours actifs des administrés (1).....

2° Dans la voie de gestion l'action de la Puissance publique est essentiellement conditionnée; elle l'est vis-à-vis d'elle-même par des actes d'autorité antérieurs qui, étant réglementaires, ont posé le principe des opérations qui s'exécutent actuellement, car en fait l'Admi-

(1) Il est vrai de dire que l'exécution des services publics est une entreprise coopérative à laquelle participe l'ensemble des administrés et dont la Puissance publique n'est que le gérant : 1° les organes de l'Administration publique n'administrent point dans leur propre intérêt, mais dans celui du pays ; 2° cette coopérative d'administration fonctionne grâce aux cotisations des administrés qui ne sont autres que les contributions publiques, c'est-à-dire des contributions à l'œuvre administrative ; 3° le budget alimenté par les contributions des administrés sert à son tour à procurer la collaboration des fonctionnaires, des entrepreneurs et concessionnaires de travaux publics, des fournisseurs et, grâce à ces collaborations spéciales, les services s'exécutent; 4° enfin l'exécution même des services pour être régulière demande le concours constant des administrés. Il y a là un postulat dont il faut bien comprendre la force. Tout service public organisé dans une administration bien ordonnée doit s'exécuter régulièrement, or, cette régularité dans l'exécution n'est possible qu'avec le concours des administrés. Si le public ne venait pas aux guichets des bureaux, s'il ne faisait pas des kilomètres pour apporter au percepteur le montant des contributions, s'il ne venait pas de lui-même s'offrir aux formalités, aux recensements, aux prestations, à la conscription; si dans l'ensemble, il se montrait un réfractaire au lieu d'être un auxiliaire, la régularité dans l'exécution des services serait impossible. Il y aurait encore une administration, mais elle serait désordonnée, chaotique, rudimentaire. Lorsque le sultan du Maroc, à la tête de ses troupes, va lever les impôts sur les tribus rebelles, c'est peut-être de l'administration qu'il fait, à coup sûr ce n'est pas de l'administration régulière. Il y a une différence entre l'administration qui procède par coups de force et celle qui s'exécute paisiblement et régulièrement, elle provient de ce que dans le premier cas il y a effort isolé du pouvoir et dans le second cas effort combiné, coopération des administrés.

nistration commence toujours pas poser des décisions de principe avant de procéder à l'exécution; mais elle est encore conditionnée vis-à-vis des tiers, car le fait qu'elle accepte des collaborations et des concours, la force à tenir compte des droits de ses collaborateurs qui apparaissent, non plus comme des sujets, mais comme des tiers.

Il suit de là que les actes de gestion pourraient donner lieu à un double contentieux : a) ils pourraient, comme les actes d'autorité, être examinés au point de vue de leur finalité propre (vice de formes, illégalité et autres variétés d'excès de pouvoir et donner lieu à un contentieux de l'annulation; b) ils donnent lieu surtout à un contentieux de pleine juridiction où ils sont examinés au point de vue des droits acquis conférés aux tiers, c'est-à-dire où ils sont confrontés avec les nécessités du commerce juridique. Dans la réalité des choses, le contentieux de l'annulation disparaît ici à raison de son caractère subsidiaire, et parce que les moyens sur lesquels il repose peuvent être aussi bien invoqués dans le contentieux de pleine juridiction.

3° Dans leur nature intime, les situations résultant de la gestion publique sont l'expression *d'un commerce juridique spécial* établi entre la Puissance publique et ses collaborateurs, en vue de l'exécution des opérations administratives et fortement dominé par la préoccupation du but administratif. Ce commerce juridique ne doit pas être confondu avec celui du droit privé dans lequel les parties en présence sont sur pied d'égalité et n'ont d'autre but commun que de réaliser la vie civile.

Le commerce juridique de la gestion administrative se caractérise, au contraire, par ce fait que les parties en présence sont sur pied d'inégalité, la Puissance publique jouissant pour la réalisation de ses droits de prérogatives exorbitantes, et par cet autre fait que le but commun est la réalisation du service public ou du bien public. Son effet propre est de créer des situations favorables à l'éclosion de droits de nature administrative et de déterminer l'organisation d'un contentieux de pleine juridiction spécialement administratif, par application de cette loi historique que toute forme spéciale de commerce juridique engendre un contentieux spécial.

4° Mais si la situation de gestion crée une atmosphère favorable à l'éclosion de droits administratifs et une possibilité de contentieux, les droits acquis n'y sont engendrés que par des faits qui viennent s'y produire et qui sont les sources ordinaires des droits, d'après le droit commun (contrat, quasi contrat, quasi délit, etc.)

III. *La Voie de Gestion privée.* — Il existe un troisième mode d'administration dans lequel la préoccupation du service public n'apparait

plus au premier plan, mais disparaît au contraire derrière la gestion d'un domaine privé ou se transforme en la gestion d'une sorte d'entreprise privée. Cette sorte répond : 1° au besoin qu'éprouvent les administrations publiques, comme tous les organismes, d'exister pour soi et non pas seulement pour le public ; 2° au besoin qu'éprouvent les mêmes administrations de se procurer des ressources financières par tous les moyens possibles, même par des moyens privés, par l'exploitation d'un domaine privé ou par celle de monopoles fiscaux dont les produits viendront s'ajouter dans le trésor public au produit des impôts. Dans cette voie, l'Administration tend à se personnifier sous le nom de fisc, qui symbolise bien, en effet, la double tendance au fonctionnement égoïste et à la fiscalité. Elle se conduit comme une personne privée, elle use des moyens du commerce juridique privé sans jouir en principe d'aucune prérogative; spécialement elle est soumise à la juridiction des tribunaux ordinaires. Mais il faut bien noter que cette voie n'est comme la précédente qu'une voie d'exécution, les actes domaniaux ou fiscaux présupposant des décisions de principe qui sont des actes d'autorité.

II. — Suivons maintenant l'Administration dans l'exercice des pouvoirs et des droits de Puissance publique et demandons-nous sous quelle forme elle accomplit sa fonction; demandons-nous aussi comment sera engendré le contentieux administratif qui résultera de l'exercice de ces pouvoirs et de ces droits.

L'acte d'administration est, d'après la définition qu'en donne M. Hauriou, *toute décision en vue de produire un effet de droit, prise par une autorité administrative dans une forme exécutoire, ou plus brièvement, c'est toute décision exécutoire* (1).

(1) V. la théorie de M. Hauriou sur l'acte d'administration dans sa 5me édition, p. 258 et seq. Notre auteur fait entrer dans sa formule deux sortes d'éléments, ceux qui sont relatifs à la forme de l'acte d'administration et ceux qui concernent le fond. Au point de vue de la forme, l'acte doit être pris par une autorité administrative : (Le Chef de l'Etat, les Ministres, les Préfets, les Maires, le Parlement, le Conseil Général, la Commission départementale, le Conseil municipal, etc.,) et dans une forme exécutoire (décrets, arrêtés, délibérations et même les simples décisions); au point de vue du fond, l'acte doit être une décision c'est-à-dire une déclaration de volonté et être pris en vue de produire un effet de droit. Sur cette dernière condition, M. Hauriou s'exprime ainsi : « Le caractéristique de la

C'est par l'acte d'administration que, soit en suivant la voie d'autorité, soit en suivant la voie de la gestion, l'Administration manifeste sa volonté souveraine et exerce ses prérogatives: l'acte est dit d'autorité ou de gestion suivant que l'action administrative emprunte l'une ou l'autre voie. A la vérité, la gestion d'un service public ne comporte pas uniquement des actes d'administration, ceux-ci ne sont le plus souvent que la résultante d'autres actes dépourvus de tout caractère exécutoire qui sont pris dans le but de préparer l'acte définitif, mais celui-ci est le seul qui soit susceptible de produire un effet de droit et de donner naissance au contentieux administratif ; le contentieux ne peut être créé que par la décision exécutoire.

L'administré, individualité physique ou morale qui voudrait intenter un recours contentieux, à propos d'un agissement de l'Administration dont il aurait éprouvé grief, ne pourrait le faire que tout autant qu'une décision exécutoire serait intervenue. Si cette décision n'existait pas, il devrait la provoquer. Pour obtenir ce résultat, il s'adresserait, dans le cas où l'acte préjudiciable aurait été accompli par un agent inférieur inapte à prendre une décision exécutoire, à une autorité supérieure capable de la produire. Ce sera l'acte d'administration qui émanera de cette autorité qui constituera la décision attaquable.

Les développements qui précèdent nous amènent à faire remarquer que le contentieux administratif est dirigé contre l'acte d'administration qui révèle l'exercice des droits de la personne administrative non contre la personne administrative titulaire de ces droits.

---

décision exécutoire est de tendre à produire un effet de droit, soit pour l'Administration seule, soit à la fois pour l'Administration et pour les administrés, mais il n'est pas très facile de définir cet effet de droit. Il faut partir, je crois, de ce fait que l'Administration se meut au milieu de situations juridiques déjà établies, de sorte que tout acte juridique nouveau émané d'elle aura pour but de modifier une situation antérieure. De ce point de vue, la définition est peut-être plus aisée, car toute décision exécutoire qui tendra à modifier, par elle-même, une situation juridique antérieure, tendra par là même à produire effet de droit. Donc il s'agit de distinguer les actes qui par eux-mêmes tendent à modifier les situations juridiques antérieures, de ceux qui par eux-mêmes n'y tendent pas. »

Si donc un administré est lésé par un acte quelconque de l'Administration, il attaquera cet acte par la voie contentieuse ou préalablement par le recours hiérarchique, comme nous l'avons déjà vu. Mais, si au lieu d'avoir à se plaindre d'un acte d'administration proprement dit, il se prétend lésé par un de ces actes secondaires non exécutoires qui sont le prélude de l'acte d'administration ou par un agissement quelconque d'un agent administratif, il devra préalablement provoquer la décision exécutoire contre laquelle seule son recours contentieux sera accueilli. Il provoquera l'acte exécutoire en s'adressant, par un recours hiérarchique, à l'autorité immédiatement supérieure ayant qualité pour le produire (vide supra recours hiérarchique, p. 168).

Trois hypothèses sont à envisager : ou cette autorité prendra une décision conforme aux conclusions de l'intéressé et dans le sens de ses intérêts, ou elle lui fera connaître qu'elle n'a pas à prendre sa demande en considération, ou encore, elle gardera le silence. Dans la première hypothèse, la décision qui sera prise dans la forme sacramentelle terminera le différend puisque le réclamant obtiendra satisfaction. Dans la seconde, l'intéressé sera avisé qu'il n'a pas à compter sur l'admission de sa requête et aura à choisir entre deux partis, ou il attaquera sur le champ cette décision par la voie du recours direct devant le Conseil d'Etat, ou il usera encore, s'il est possible, du recours hiérarchique en s'adressant à l'autorité d'un degré supérieur afin d'obtenir d'elle ce que l'autorité subordonnée lui a refusé. Dans la troisième, l'intéressé devant le silence gardé par l'Administration, suivra une marche semblable : il aura le choix entre un recours direct devant le Conseil d'Etat et le recours hiérarchique. A cet égard, quelques précisions sont encore indispensables. Notons, d'abord, que si les décisions exécutoires sorties de l'initiative de l'Administration doivent généralement être conçues dans la forme consacrée, il n'en est pas de même des décisions de rejet prises par les autorités administratives ; une simple lettre d'avis constitue, dans ce cas, un titre suffisant pour engager le contentieux devant le Conseil d'Etat. Autre observation : le recours hiérarchique n'est pas obligatoire, il ne remplace pas, nous l'avons déjà dit, le recours contentieux. Le réclamant peut avoir intérêt à

suivre la voie hiérarchique pour éviter les frais d'un procès ou pour contraindre l'Administration à rompre le silence gardé par une autorité d'ordre inférieur mais, tout en provoquant une décision favorable, ou même une décision quelconque, il ne devra pas perdre de vue les délais impartis pour l'introduction du recours contentieux. Enfin, on admettait il n'y a pas longtemps, que l'Administration n'était point tenue de répondre à une demande ou à une réclamation d'un administré, elle détenait ce qu'on appelait *le privilège du silence* (arg. D. du 13 avril 1861, art. 7), ce qui signifiait qu'elle était maîtresse de délivrer ou non à l'administré la décision qui lui était nécessaire pour amorcer son recours contentieux dont elle paralysait ainsi l'exercice ; en d'autres termes, le silence de l'Administration n'était point alors l'équivalent d'une décision de rejet sujette elle-même à recours, mais bien la manifestation négative de sa résolution de ne pas entendre les doléances de l'administré, de s'opposer même à ce que ces doléances fussent portées devant la juridiction administrative. L'administré lésé dans son droit par un agissement de l'Administration qui voulait obtenir les réparations légitimes, en l'absence d'un acte d'administration, devait suivre la filière administrative, remonter hiérarchiquement d'autorité en autorité, de la plus basse à la plus élevée, pour en obtenir une décision exécutoire. Mais si toutes les autorités placées au-dessous du Ministre gardaient le silence, ce dernier saisi à son tour cessait de jouir de cette prérogative exorbitante à laquelle l'art. 7 du décret du 2 novembre 1864 apportait le tempérament suivant :

Lorsque les Ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère ; après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Très opportunément, la loi du 17 juillet 1900 est venue, dans son art. 3, étendre les dispositions du décret de

1864 à toutes les autorités administratives, à quelque rang de la hiérarchie qu'elles soient placées, et restreindre ce privilège du silence à l'abri duquel étaient souvent commis de véritables dénis de justice. De même que, sous le régime du décret de 1864, le silence gardé par le Ministre pendant quatre mois équivalait à une décision de rejet et était sujette au recours contentieux, de même sous le nouveau régime de l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1900, le silence gardé par une autorité administrative placée dans le rang hiérarchique au-dessous du Ministre, équivaudra à une décision de rejet quand, dans les quatre mois, elle n'aura pas statué sur la réclamation dont elle aura été saisie et quand le recours contentieux auquel le droit lésé donnera naissance sera de la compétence du Conseil d'Etat. La réforme n'a, cependant, pas été radicale, elle a été limitée de deux côtés : d'abord, elle est inopérante si le Conseil d'Etat n'est pas appelé à connaître du recours contentieux futur ; ensuite, elle est sans portée à l'égard des sollicitations d'action : il est nécessaire que la réclamation soit dirigée contre une mesure déjà prise par l'Administration. Sous cette double réserve, elle aboutit, néanmoins, aux deux conséquences suivantes : 1° désormais, l'Administration n'aura plus la faculté d'éluder, par son silence, l'examen des réclamations portées devant elle, elle devra discuter avec l'administré ; 2° est confirmée par un texte législatif la règle « omisso medio » d'après laquelle l'administré peut se dispenser, quand un acte d'administration lui fait grief, de suivre la voie hiérarchique, et saisir directement la juridiction administrative du différend soulevé par l'exécution de l'acte d'administration, bien que cet acte soit émané d'une autorité administrative d'un rang inférieur.

III. — Nous compléterons l'exposé de ces notions préliminaires, par l'énonciation des recours ouverts en faveur de l'administré contre l'acte d'administration. Il convient, tout d'abord, de reprendre la distinction établie plus haut entre les trois sortes de décisions exécutoires dont nous avons parlé : celles prises par la voie d'autorité, celles qui se réfèrent à la gestion publique et celles qui s'appliquent à la gestion privée.

Aux premières correspond le recours en excès de pouvoir ou recours contentieux en annulation ; aux secondes le recours contentieux de pleine juridiction ; aux troisièmes le recours judiciaire de droit commun. Entre les deux premiers recours et le troisième, il y a cette différence que les uns sont de la compétence des tribunaux administratifs et l'autre des tribunaux judiciaires. Les deux premiers cependant sont loin de posséder des caractères identiques. Quand l'acte d'administration d'autorité a été accompli dans des conditions irrégulières, en dehors de la légalité, il est sous le coup d'un recours en excès de pouvoir de la part de l'administré lésé dans un de ses intérêts légitimes. Ce recours aboutit à l'annulation de la décision attaquée. Au contraire, pour que le recours de pleine juridiction puisse s'exercer contre l'acte d'administration de gestion, il faut qu'il y ait eu violation d'un véritable droit appartenant au requérant, la lésion d'un simple intérêt ne saurait suffire, comme pour le recours en excès de pouvoir. Ce recours aboutit à la réformation de l'acte incriminé et à l'allocation d'indemnités pécuniaires au profit de la partie lésée.

Ce n'est pas ici le lieu d'approfondir cette théorie des recours contentieux administratifs et de faire ressortir davantage les traits distinctifs de chacun d'eux. Dans un ouvrage exclusivement voué à l'Assistance médicale gratuite, de trop longs développements à cet égard pourraient paraître, avec raison, déplacés. Nous nous bornerons donc aux indications qui précèdent et prierons le lecteur de se reporter, pour les explications complémentaires qui lui seraient nécessaires, à la doctrine dont notre auteur précité a fait un exposé d'une belle venue juridique dans sa récente édition.

IV. — Mais nous ne saurions clore ce chapitre sans avoir montré que le service de l'Assistance médicale gratuite offre une application remarquable des théories juridiques dont nous venons de donner un aperçu. Nous y verrons, en effet, l'Administration suivre tour à tour, dans l'exercice de ses droits, la voie d'autorité celle de la gestion publique et celle de la gestion privée et émettre des actes d'administration d'autorité et des actes d'administration de gestion ; nous y verrons

aussi, par conséquent, se former les trois contentieux : celui de l'excès de pouvoir, celui de la pleine juridiction et le contentieux judiciaire.

Comme dans tout service public, on rencontre dans celui de l'Assistance médicale gratuite des actes d'administration d'autorité bien caractérisés. Ce sont d'abord ceux qui sont intervenus avant tout commencement d'exécution. Telle est la délibération par laquelle le Conseil Général réglemente, en vertu de l'art. 4 de la loi, l'organisation du service, ou à son défaut, le décret rendu en vertu de l'art. 5, tel est encore l'arrêté par lequel le Préfet, conformément à l'art. 24 de la loi, fixe le prix de la journée d'hôpital. Ce sont ensuite les actes de commandement accomplis au nom de la Puissance publique en vue de faire appliquer la loi en cours d'exécution du service. Tel est le décret ordonnant l'inscription d'office au budget départemental des crédits destinés au fonctionnement du service, tel est l'arrêté préfectoral ordonnant l'inscription d'office au budget de la commune des dépenses d'Assistance qui lui incombent, tel est, enfin, l'acte par lequel le Préfet rejette la réclamation du postulant à l'Assistance qui, après avoir été inscrit sur les listes communales, s'est vu refuser par le Maire l'allocation des secours.

Contre ces actes d'autorité, les collectivités intéressées, les établissements hospitaliers, les postulants à l'Assistance ont respectivement, et chacun en ce qui le concerne, un recours contentieux en excès de pouvoir.

Les actes de gestion y apparaissent d'une façon non moins évidente. Ils interviennent à propos de l'exécution du service et le législateur de 1893 a pris la précaution de les désigner sous l'art. 33 en conférant au Conseil de préfecture, tribunal de pleine juridiction, la mission de juger les différends qui s'y rapportent. Toutefois, si cette disposition législative permet de distinguer à coup sûr, en matière d'Assistance médicale gratuite, un acte d'autorité d'un acte de gestion, elle n'était pas indispensable et à son défaut il eût été facile de découvrir la situation de gestion au signe extérieur de l'exécution du service et de l'admission de certaines collaborations. Nous ne pensons pas qu'il existe un service public où la situation de

gestion, résultant de la collaboration, soit plus manifeste que dans celui de l'Assistance médicale gratuite. Ici, en effet, on voit les trois collectivités : commune, département, Etat, apporter à l'œuvre d'Assistance leur collaboration effective, continue, non seulement une colloboration se traduisant par une participation administrative au fonctionnement du service, mais aussi par une contribution pécuniaire destinée à alimenter les crédits d'Assistance. Et si l'on observe que dans cette coadministration chacune de ces collectivités joue au regard de la collectivité plus haut placée le rôle d'un administré, il est aisé de concevoir qu'il s'établit aussi entre ces diverses collectivités une situation de collaboration génératrice de droits dont la lésion peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Une particularité est à noter dans le service d'Assistance médicale gratuite, c'est que le postulant à l'Assistance n'y figure pas comme le collaborateur de la Puissance publique ; les collaborateurs de l'action administrative sont les départements et les communes et aussi les hôpitaux au concours desquels le législateur a fait appel.

Si l'on se réfère à la formule donnée par l'auteur de la théorie de la gestion administrative, on voit, en effet, qu'elle ne peut convenir à la situation du postulant envers le service. On est, notamment, dans l'impossibilité d'admettre que l'individu privé de ressources est en mesure d'aider de son appoint pécuniaire le fonctionnement du service puisque une des conditions essentielles à l'obtention des secours est d'être privé de ressources c'est-à-dire de ne point payer d'impôt. A la rigueur, ou pourrait soutenir que l'assisté contribue à la bonne gestion du service par sa réserve à solliciter les secours gratuits, mais cette manière de procéder est tellement contingente, elle suppose de la part de l'assisté des sentiments, en vérité, si peu communs qu'il est bien permis de douter qu'ils soient couramment mis en pratique. Dès lors, cet argument ne saurait servir à faire admettre à l'égard des assistés la théorie de la collaboration ; il n'y a partant entre l'Administration et le postulant à l'Assistance aucun commerce juridique spécial dérivant d'une situation de gestion et à ce point de vue ne peut éclore en

faveur de l'individu privé de ressources aucun droit qui détermine l'organisation du contentieux de pleine juridiction. Par contre, comme cette situation de gestion existe à l'égard des collectivités participantes à l'œuvre d'Assistance et à l'égard des hôpitaux, ceux-ci en retireront un droit qui déterminera, en cas de lésion, l'organisation de ce contentieux de pleine juridiction.

Enfin, le service de l'Assistance médicale gratuite est appelé à accomplir certains actes de la vie civile qui relèvent, au point de vue contentieux, de la compétence judiciaire. Telles sont les actions en répétition intentées à des particuliers à raison de sommes indûment acquittées en frais de traitement pour le compte de personnes non susceptibles de bénéficier de la gratuité des secours (2me partie de l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893).

Dans l'étude des recours en matière d'Assistance médicale gratuite, nous recontrerons donc des recours en excès de pouvoir contre l'acte d'administration d'autorité exercés soit par les postulants à l'Assistance, soit par les collectivités devenues des administrés, soit par les établissements hospitaliers; nous rencontrons aussi des recours de pleine juridiction dirigés par les collectivités collaboratrices du service et par les hôpitaux contre l'acte d'administration de gestion dont ils auront éprouvé grief, mais nous ne trouverons pas de recours de pleine juridiction appartenant au postulant à l'Assistance. Celui-ci obtiendra le plus souvent les avantages qui lui sont concédés par la loi, au moyen du recours devant la Commission cantonale dont nous avons déjà parlé et au sujet duquel nous fournirons encore quelques explications et par le recours hiérarchique, rarement par un recours en excès de pouvoir. Enfin, nous aurons à constater l'existence de recours judiciaires grâce auxquels les collectivités et les hôpitaux qui auront dûment acquitté une dépense d'Assistance pourront se faire rembourser par les particuliers le montant de leurs avances.

CHAPITRE PREMIER.

Des différents recours en faveur du Postulant à l'Assistance.

Nous avons dit dans le chapitre réservé à l'étude du droit à l'Assistance l'individu privé de ressources que possède trois sortes de recours : 1° le recours devant la Commission cantonale pour faire reconnaître son indigence ; 2° le recours hiérarchique ; 3° le recours en excès de pouvoir pour obtenir l'annulation des décisions administratives qui lui ont refusé l'allocation des secours.

Le recours hiérarchique a fait l'objet, de notre part, d'une étude assez complète pour que nous puissions nous dispenser d'y insister à nouveau (1). Nous avons aussi examiné déjà, sous plusieurs rapports, le recours ouvert en faveur du postulant à l'Assistance devant la Commission cantonale, ayant exprimé l'opinion que ce recours n'est point de nature contentieuse, que la Commission chargée d'y statuer n'est point un tribunal et que les décisions auxquelles il aboutit ont la valeur d'un acte d'administration non sujet à appel ou à cassation (2). Il nous reste à voir maintenant dans quelles conditions et sous quelles formes s'exercera ce recours devant la Commission et à donner quelques explications sur le recours en excès de pouvoir dévolu à l'indigent. Quoique le

(1) V. supra, p. 168 et seq.

(2) V. supra, p. 160 à 164.

recours devant la Commission cantonale ne soit pas de nature contentieuse, nous avons cru devoir traiter, à cette place, les questions qui s'y réfèrent afin de grouper sous une même rubrique tous les recours attribués au postulant.

SECTION 1re. — Du Recours devant la Commission cantonale.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt (de la liste au secrétariat de la Mairie), dit l'article 16, *les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites par tout habitant ou contribuable de la commune.*

Ce texte comporte une très grande extension puisqu'il admet tout habitant ou contribuable de la commune à présenter des réclamations en inscription ou en radiation devant la Commission cantonale.

Doit être considéré comme habitant de la commune, celui qui y a établi sa résidence fixe et non celui qui n'y réside que temporairement ou accidentellement. Doit être considéré comme contribuable de la commune, celui qui est inscrit sur le rôle d'une des quatre contributions directes ou sur le rôle des taxes assimilées à ces contributions. Il est manifeste, en effet, que par le terme *contribuable* le législateur a voulu entendre celui qui est atteint directement, en personne, par l'impôt et non celui qui paie un impôt indirect, que d'autre part, le législateur a conféré notre recours au contribuable de la commune parce qu'il est intéressé à la bonne gestion des finances communales et à ce que le nombre des centimes communaux ne soit pas augmenté, or, ces centimes sont précisément calculés sur le principal des quatre contributions directes, les impôts indirects n'ayant aucune répercussion sur le budget de la collectivité.

A notre avis, les dispositions de l'article 16 doivent être interprétées aussi largement que possible(1); nous estimons,

(1) Cfr. Campagnole, Op. Cit., p. 190.

cependant, qu'une personne, habitant la commune, n'aurait point qualité pour réclamer l'inscription ou la radiation d'une autre personne si elle ne se trouvait pas elle-même dans les conditions voulues pour requérir sa propre inscription c'est-à-dire si elle n'avait point encore acquis son domicile de secours dans la localité, à moins qu'elle ne fut inscrite sur le rôle des contributions directes ou des taxes assimilées. Il semblerait illogique d'admettre qu'une personne habitant la commune puisse, à ce titre exclusif, quelle que soit la durée de son séjour, exercer notre recours alors que la même faveur serait refusée à l'individu privé de ressources qui voudrait réclamer pour lui-même son inscription.

En vertu du texte que nous venons de citer, le postulant à à l'Assistance, ses proches, ses amis seront fondés à introduire des recours en inscription ou en radiation devant la Commission cantonale s'ils résident dans la commune on y paient des contributions, dans les conditions que nous venons de définir. Le projet de loi du Gouvernement (ancien article 18), avait ouvert aux réclamations de cette nature un champ beaucoup moins large.

Le projet du Gouvernement, disait M. Emile Rey dans son rapport à la Chambre des Députés, pour établir que la loi nouvelle n'entend pas créer un droit individuel à l'Assistance, avait inséré dans son article 18 que personne n'était admis à réclamer devant le tribunal ci-dessus sa propre inscription, ni celle de son conjoint, de ses ascendants ou descendants, ni de ses collatéraux ; seuls les contribuables de la commune avaient le droit d'introduire des réclamations. Ce texte a paru à la Commission un peu subtil et, en même temps, contraire à nos idées démocratiques. Elle a trouvé plus juste de reconnaître le droit de réclamation à tous les habitants de la commune indistinctement. Puisque le domicile de secours est, surtout, la conséquence de la résidence, il était logique de ne demander aux réclamants d'autre condition que de résider dans la commune. Les autorités appelées à statuer auront à voir si le réclamant a ou n'a pas le temps de résidence nécessaire et s'il se trouve dans un état d'indigence qui ne lui permet pas de se faire soigner en cas de maladie.

Malgré les entraves apportées par le texte du Gouvernement, l'indigent aurait toujours trouvé quelque contribuable pour réclamer en sa faveur et, au point de vue pratique, le résultat aurait été le même. Il n'était pas bon, dès lors, de mettre dans la loi des précautions qui,

tout en étant inutiles, avaient le tort d'être blessantes pour les malheureux et qui auraient permis à certains contribuables de se faire une popularité de mauvais aloi en devenant les porte paroles des réclamants (Rapport de M. Emile Rey, Revue des établissements de bienfaisance, 1892, p. 171).

Il était, en effet, plus naturel de conférer ce recours à l'intéressé lui-même, d'autant que l'attribution qui lui en est faite ne modifie pas les principes essentiels contenus dans le projet du Gouvernement au point de vue du droit individuel à l'Assistance. Le législateur a été bien inspiré de consentir cette modification car l'individu dénué de ressources n'eut peut-être pas très bien compris les motifs pour lesquels on le privait de réclamer contre des décisions qui l'intéressaient directement et il lui paraît, au contraire, tout naturel, d'être autorisé à solliciter en personne le bénéfice des dispositions législatives qui, en réalité, ont été exclusivement édictées à son profit. De la sorte, on doit le reconnaître, ce recours garantira plus efficacement les indigents contre le mauvais vouloir ou l'indifférence de certains Conseils municipaux qui, dans un but d'économie, ne veulent pas assumer la nouvelle charge financière résultant de l'attribution des secours gratuits et négligent à dessein d'inscrire sur les listes d'Assistance les personnes susceptibles d'y figurer. On a donné pour contre partie à ce recours en inscription du postulant, un recours en sens contraire du contribuable qui, plutôt intéressé à ne pas voir augmenter les dépenses communales et à ne pas supporter un surcroît d'impôts, aura la faculté de demander à la Commission les radiations qui lui paraîtront nécessaires.

Les personnes aptes à exercer des recours devant la Commission et les postulants eux-mêmes sont, le plus souvent, ignorants de leurs droits et laissent faire les Conseils municipaux qui rarement observent une juste mesure, tantôt chargeant trop les listes, tantôt n'y inscrivant personne. Il en résulte des inconvénients nombreux, soit qu'à défaut de leur inscription sur la liste communale les personnes privées de ressources ne puissent obtenir, dans la suite, aucun secours de la collectivité, soit que les communes évitent par ce procédé d'apporter leur contribution pécuniaire au service départemental dont elles font partie, soit, par contre, que les finances

des collectivités soient mises en péril par des inscriptions abusives. A ce déplorable état de choses on a cherché à remédier en conférant aussi au Préfet le droit de recours devant la Commission cantonale. Sous le régime de l'article 16, le recours n'est ouvert qu'en faveur du contribuable de la commune et cependant le contribuable du département verse, lui aussi, une forte cotisation pour subvenir aux dépenses de l'Assistance communale. D'après le barème A annexé à la loi, la majeure partie des communes reçoit une subvention départementale de 80 °/₀ et n'acquitte pour sa part que la faible quotité de 20 °/₀. On a pensé que, dans ces conditions, il serait juste de donner aux contribuables départementaux, au même titre qu'aux contribuables communaux, voix au chapitre puisqu'ils sont également intéressés à ce que les finances du service soient ménagées. C'est pourquoi, au texte de l'article 16 de la loi de 1893, la rédaction suivante de l'article 58 de la loi de finances du 13 avril 1898, a été ajouté :

L'article 16 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite est complété par le paragraphe suivant : Le droit de réclamer l'inscription ou la radiation devant la Commission cantonale appartient également au Préfet du département ou à son délégué.

En portant cette disposition additionnelle à la connaissance des Préfets par sa circulaire du 14 juin 1898, le Ministre de l'Intérieur a précisé les circonstances dans lesquelles le recours du Préfet serait exercé. Nous en reproduisons le passage le plus saillant :

Chargé à la fois de veiller à la prudente gestion des finances du département, de ménager les dépenses de l'Etat et d'assurer l'exécution de la loi qui protège les malades pauvres, il vous appartenait de prendre en mains les intérêts des contribuables défaillants comme aussi ceux des bénéficiaires de l'Assistance médicale qu'un motif quelconque empêche de former eux-mêmes des réclamations. Pour remplir cette double mission, suivant le vœu de la loi, vous ne devrez pas vous borner à recueillir les doléances qui vous parviendront et à les transmettre aux différentes Commissions cantonales. Vous voudrez bien vous enquérir des exagérations les plus notables à l'aide des moyens de

contrôle dont dispose votre Administration, notamment en vous rendant compte dans chaque commune de la proportion du chiffre des inscrits à celui de la population et du nombre des admissions d'urgence, c'est-à-dire des admissions aux secours prononcées par les Maires ou par les Bureaux d'Assistance dans l'intervalle des sessions ordinaires des Conseils municipaux.

Le droit de recours déposé entre les mains du Préfet a eu pour effet immédiat de stimuler le fonctionnement des Commissions cantonales d'appel et de remédier à un certain nombre d'irrégularités dont étaient entachées les listes d'Assistance. Des recours en inscription et en radiation ont été introduits par les Préfets devant ces Commissions. Il en est résulté que les communes se sentant plus étroitement surveillées et redoutant de voir s'exercer l'action préfectorale, se sont appliquées à ne point la provoquer ; elles ont, pour la plupart, rempli avec plus de conscience leur devoir social d'Assistance et chez celles d'entr'elles qui avaient une tendance à l'exagération des dépenses, on a heureusement constaté que des dispositions contraires commençaient à se manifester.

Mais que le recours de l'article 16 soit exercé par les postulants aux secours, par les autres habitants ou par les contribuables de la commune, ou bien par le Préfet, il n'en est pas moins soumis uniformément aux règles que nous allons examiner.

L'article 16 de la loi accorde, pour former les réclamations en inscription ou en radiation, un délai de 20 jours à compter du dépôt de la liste au secrétariat de la Mairie :

Le délai imparti pour réclamer, exprime la circulaire du 18 mai 1894, sera calculé suivant les régles que la jurisprudence a fixées pour le délai ouvert en matière électorale aux réclamations dirigées contre la décision de la Commission chargée de dresser les tableaux de rectification (loi du 7 juillet 1874, article 2).

Vis-à-vis des habitants, des contribuables de la commune et du Préfet, ce délai court à partir du moment où ils ont pu avoir connaissance du dépôt, c'est-à-dire, pour les deux premiers, à partir du moment où le Maire a donne avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés (article 14); et pour le

Préfet, à partir du jour où le procès-verbal du Maire constatant le dépôt est parvenu à la préfecture ou à la sous-préfecture, si la commune n'est pas située dans l'arrondissement chef-lieu. Il importe donc que les divers documents qui se réfèrent à la confection de la liste d'Assistance reçoivent, à leur arrivée dans les sous-préfectures et les préfectures, l'estampille d'un timbre à date. Comme en matière judiciaire, les délais se comptent par jour et non par heure, d'autre part, le jour de réception de la requête (*dies a quo*) n'est pas compris dans le délai, tandis que le dernier jour de ce délai (*dies ad quem*) doit entrer en ligne de compte. Par exemple, l'avis de dépôt ayant été publié le premier du mois, le délai de 20 jours accordé aux habitants et aux contribuables de la commune pour introduire la réclamation s'étendra jusqu'au 21 inclus. De même si le Préfet reçoit le 10 le procès-verbal constatant cette publication, il aura jusqu'au 30 inclus pour présenter sa requête. Les choses ne vont pas toujours aussi simplement. Que décider dans le cas où la commune s'abstient de dresser une liste d'Assistance au commencement de l'année ou de la reviser aux époques indiquées par l'article 12 de la loi? Les contribuables, les habitants de la commune, le Préfet seront-ils fondés à introduire des réclamations en inscription et dans quelles conditions? L'affirmative n'est point douteuse, si la commune n'a pas dressé de liste, le droit de recours devant la Commission, ouvert en vertu de l'article 16 de la loi de 1893 et 58 de la loi de finances du 13 avril 1898, s'exercera toujours dans les délais impartis et si l'avis de dépôt n'a pas été publié, les délais ne courant pas, les réclamations dont il s'agit pourront, en tout temps, être introduites. Pareillement, si la commune n'a pas procédé aux revisions prescrites par l'article 12, c'est-à-dire dans le mois qui précède chacune des sessions du Conseil municipal, les mêmes seront fondés à demander qu'il soit opéré des inscriptions et des radiations sur les listes communales et aucun délai ne saurait leur être opposé puisque les publications obligatoires n'auront pas été effectuées.

Les réclamations en inscription ou en radiation des habitants ou contribuables de la commune sont adressées aux Préfets ou aux Sous-Préfets ; à leur arrivée dans les bureaux,

elles sont enregistrées et estampillées. Lorsque les parties le requièrent, il leur est donné récépissé des pièces dont elles font la remise.

Les réclamations sont affranchies de l'impôt du timbre, conformément à l'article 32 de la loi, et bien qu'aucune forme spéciale de rédaction ne soit imposée, elles doivent énoncer avec clarté et précision l'objet de la requête ; les personnes dont l'inscription ou la radiation y seront nominalement désignées. Toute réclamation non signée de la partie requérante ou de son mandataire serait considérée comme non-avenue. Aux réclamations seront jointes les pièces justificatives que les parties jugeront utile de produire. Toutes les réclamations sont centralisées dans les bureaux de la préfecture où sont constitués les dossiers par cantons. Le Préfet est chargé également d'accomplir les actes de procédure destinés à prévenir la personne dont l'inscription ou la radiation a été demandée qu'il lui est loisible de présenter des observations ; ces notifications sont faites dans la forme administrative, par conséquent sans aucun frais. Cette formalité préalable n'est pas imposée par la loi, mais elle est recommandée par la circulaire ministérielle du 18 mai 1894, il est essentiel, à tous les points de vue, qu'elle ne soit pas négligée.

Quand le Préfet estime que le moment de réunir les Commissions cantonales est venu, il transmet les dossiers au président de chaque Commission. Celui-ci, d'accord avec ses collègues qu'il est chargé de convoquer, fixe le jour de la réunion, examine les dossiers dont il a reçu communication et complète par une instruction, s'il l'estime nécessaire, les informations et renseignements qu'ils contiennent. La Commission prononce sur chacun des cas qui lui est soumis, c'est à elle qu'incombe le soin de relever les déchéances encourues.

Après que la Commission a statué, les dossiers sont renvoyés au Préfet par le président accompagnés des décisions rendues. Conformément à l'article 18 de la loi, celles-ci auront été notifiées au Préfet et au Maire dans les huit jours par le président de la Commission. Il appartient ensuite au Préfet de prendre les mesures administratives propres à obtenir

leur exécution immédiate. Dans la pratique, on exige que le Maire notifie individuellement à toutes les personnes qui ont été l'objet d'une décision de la Commission, la résolution prise à leur égard et qu'il fasse parvenir à la préfecture le double certifié conforme de la liste rectifiée.

Tel est le recours qui est appelé à garantir le droit dévolu à l'individu privé de ressources de faire constater sa position précaire et à assurer, d'une façon générale, de la part des collectivités, la stricte exécution de cette partie de leur obligation. Il est malheureusement peu utilisé par les particuliers et si les Préfets n'avaient le souci de faire redresser les irrégularités que contiennent les listes communales, les Commissions cantonales ne se réuniraient presque jamais. Peut-être ce recours sera-t-il mieux connu plus tard, peut-être aussi, à la faveur d'heureuses modifications apportées dans la constitution de la Commission, les décisions de cette dernière seront-elles mieux appréciées et accueillies avec une plus grande confiance ; quoi qu'il en soit on ne peut que former des vœux pour que cette institution remplisse sa destination et que le recours de l'article 16 ne soit pas seulement une pure satisfaction théorique donnée à l'indigent.

SECTION II. — Du Recours en excès de pouvoir.

Le postulant à l'Assistance, à défaut de recours de pleine juridiction, aura, nous le savons, la faculté d'exercer un recours en excès de pouvoir contre l'acte d'administration d'autorité dont il éprouvera grief, argué par lui d'incompétence, de vice de forme ou de détournement de pouvoir parce qu'il lui suffira de prouver, dans ce cas, la lésion d'un simple intérêt, mais son recours serait irrecevable s'il était fondé sur la violation de la loi et des droits acquis car il ne détient pas de droit acquis à l'Assistance.

Les occasions pour le postulant d'exercer ce recours seront peu fréquentes, et si, en principe, nous en reconnaissons la possibilité, il est peu probable que dans la pratique il soit utilisé. L'exemple suivant démontrera ce que nous avançons : Une personne inscrite sur la liste d'Assistance de sa commune se voit refuser par le Maire l'allocation des secours que son état maladif rend nécessaires ; il en appelle

au Préfet de cette décision. Celui-ci répond qu'il ne désire pas s'immiscer dans les affaires de la commune et se substituer, dans la circonstance, au pouvoir du Maire. Nous estimons que cette personne aurait le droit d'attaquer en excès de pouvoir l'acte administratif du Préfet, mais il serait à craindre qu'en raison des lenteurs de la procédure devant le Conseil d'Etat, la décision juridictionnelle ne soit rendue trop tard alors que le malade n'aurait plus besoin des soins sollicités. Si donc le postulant espère retirer un effet moral de la décision de justice qui annulera l'acte d'administration dont il a éprouvé grief, son recours aura sa raison d'être, mais s'il poursuit l'allocation effective des secours qui lui ont été refusés, il risquera bien de n'obtenir par lui aucune satisfaction positive.

Dans l'exemple qui précède, il convient de remarquer que le postulant a attaqué la décision du Préfet qu'il avait hiérarchiquement saisi de l'acte de refus du Maire et que son recours aurait pu être aussi bien dirigé contre cet acte de refus du Maire. D'autre part, cet exemple, tout en concernant le recours du postulant inscrit sur la liste d'Assistance et pourvu du domicile de secours communal, conserve toute sa valeur en ce qui touche le recours du postulant susceptible d'être admis aux secours en vertu des articles 20 et 23 de la loi, celui-ci étant fondé à poursuivre devant le Conseil d'Etat soit l'annulation de la décision du Maire qui lui a refusé l'allocation provisoire des secours, soit l'annulation de la décision du Préfet qui lui a refusé l'admission définitive. Dans l'une et dans l'autre situation l'exercice du recours en excès de pouvoir suppose la reconnaissance préalable de l'état d'indigence du postulant.

A tout bien considérer, nous pensons que la personne privée de ressources à laquelle les secours de l'Assistance auront été refusés, qu'elle se trouve dans une situation ou dans une autre, obtiendra plus facilement et plus rapidement satisfaction en abandonnant la voie contentieuse et en suivant de préférence la voie hiérarchique. Néanmoins, dans certaines circonstances, la voie contentieuse seule lui sera ouverte, cette éventualité se produira, notamment, quand le postulant, après s'être vainement adressé à plusieurs autorités administratives, aura épuisé son recours hiérarchique.

CHAPITRE DEUXIÈME

Des recours contentieux administratifs ouverts en faveur des collectivités débitrices de l'Assistance contre les actes d'administration auxquels donne lieu le fonctionnement du service public.

SECTION I. — Nature des recours ouverts. — Conditions de recevabilité.

Nous avons dit, pages 235 et 246 ci-dessus, que, dans le service d'Assistance médicale gratuite, les collectivités jouent parfois le rôle d'administrés. Comme telles, elles dépendent de collectivités plus haut placées qui, elles, jouent, par contre, le rôle assigné à l'Administration dépositaire de droits de Puissance publique et sont chargées d'en assurer l'exercice par des actes d'Administration. Il y a dans le service de l'Assistance médicale gratuite une coadministration qui fait que chacune des collectivités participantes, tantôt agit à titre de déléguée de la Puissance publique et impose sa volonté, tantôt est réduite à l'obéissance. Dans le premier cas, elle exerce des droits de Puissance publique, dans le second cas, elle fait, au contraire, valoir, comme le ferait un administré, des droits particuliers qui sont parfois en opposition avec les droits de Puissance publique.

Les personnes administratives étant, dans certains cas, assimilées à des administrés, il est tout naturel qu'elles puissent

profiter, au point de vue contentieux, des avantages concédés à ces derniers et introduire des recours dans les mêmes conditions qu'eux contre les actes d'administration qui leur font grief. Elles seront donc fondées à attaquer ces actes soit par le recours en excès de pouvoir, s'il s'agit d'actes d'autorité, soit par le recours de pleine juridiction, s'il s'agit d'actes de gestion.

A/ La première des conditions de recevabilité du recours contentieux est tirée de la nature de l'acte. Le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre l'acte d'administration d'autorité. A l'acte d'administration de gestion, correspond le recours de pleine juridiction. En ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, la collectivité devra, tout au moins, justifier d'un intérêt légitime à l'annulation de l'acte incriminé. Cet intérêt pourra être ou matériel ou moral, il ne sera point nécessaire qu'il soit considérable, pourvu qu'il soit direct et personnel. Il sera direct quand la solution à intervenir devra procurer de suite au demandeur la satisfaction qu'il recherche. Si le bénéfice à retirer de l'annulation de l'acte d'administration est vague ou incertain, ou s'il ne peut se manifester qu'à une longue échéance, son recours ne sera pas admissible. Il sera personnel quand il procèdera d'une situation légale particulière dans laquelle se trouvera le réclamant par rapport à l'acte attaqué. En ce qui concerne le recours de pleine juridiction, la partie demanderesse aura à justifier que l'exécution du service public et l'exercice consécutif des droits de Puissance publique ont lésé un des droits acquis dont elle est détentrice.

La question se pose aussitôt de savoir si les collectivités incorporées à l'organisation départementale possèdent, en réalité, un droit acquis qu'elles soient fondées à faire valoir à l'encontre de l'acte d'administration de gestion dont elles ont à se plaindre.

Nous avons déjà répondu par l'affirmative (pages 245 et s. ci-dessus) en admettant la collaboration et la situation de gestion entre les collectivités appelées à concourir à l'œuvre d'Assistance. Et si dans une autre partie de ce travail (supra p. 167)

nous avons dénié à l'indigent un droit corrélatif à l'obligation, nous nous sommes montré disposé à reconnaître ce droit à la collectivité elle-même. Plus que jamais, nous persistons dans cette opinion et nous estimons que le droit corrélatif à l'obligation et cette obligation elle-même reposent sur la même tête et sont destinés à se faire équilibre.

La loi n'a pas explicitement défini ce droit, mais elle s'est appliquée à tracer les conditions dans lesquelles l'obligation d'Assistance doit peser, à l'avenir, sur les collectivités débitrices des secours. D'où il résulte, à notre avis, que tout acte d'administration qui aurait pour but d'imposer à la collectivité un surcroît de charges non prévu par la loi serait injuste et atteindrait un droit acquis de cette collectivité.

Antérieurement à la promulgation de la loi de 1893, les collectivités n'étaient point astreintes à supporter les charges d'Assistance qui leur incombent aujourd'hui. A ce moment, elles jouissaient du droit de délivrer facultativement les secours et de les refuser même entièrement. Depuis l'apparition de la loi du 15 juillet 1893, la situation s'est modifiée, mais seulement dans les limites indiquées par elle. Pour le surplus, la collectivité a conservé son droit antérieur de s'opposer à tout acte d'administration qui aurait en vue de lui faire supporter des charges qui ne lui incombent pas.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, nous le verrons par la suite, s'est révélée dans ce sens en admettant les collectivités à introduire des recours en excès de pouvoir ou de pleine juridiction contre les actes d'administration dont elles ont éprouvé un grief.

B) Le recours pour excès de pouvoir, dit M. Laferrière (Traité de la juridiction administrative T. II, 2e édit., p. 474), n'est pas recevable si la partie lésée par un acte administratif argué d'illégalité peut obtenir satisfaction en exerçant un autre recours, dit *recours parallèle*, devant une juridiction judiciaire ou administrative.

Le recours pour excès de pouvoir, dit à son tour M. Hauriou (op. cit. 5e édit., p. 286) n'est pas recevable lorsque le requérant a à sa disposition une autre voie pour briser la force exécutoire de l'acte.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a fait de fréquentes applications de la règle qu'ont nettement précisée les auteurs que nous venons de citer. On constatera, par exemple, que le Conseil de préfecture appelé à connaître, en pleine juridiction, du contentieux relatif aux élections municipales, aux contributions directes, aux travaux publics, aux occupations temporaires, peut à l'égard des parties requérantes annuler les effets des actes d'administration argués d'illégalité. Le Conseil d'Etat, juge en premier ressort du contentieux de pleine juridiction relatif aux élections des Conseils Généraux ou en appel des décisions émanant des tribunaux inférieurs, se prononcera, en même temps, sur la légalité des actes administratifs. Les tribunaux civils devant lesquels sont portées toutes les difficultés concernant la perception des impôts indirects sont autorisés à annuler les effets, à l'égard du plaignant, des actes d'administration entachés d'illégalité servant de base à cette perception. Dans toutes ces espèces, nous voyons que le tribunal compétent pour statuer en pleine juridiction, l'est également pour déclarer que l'acte d'administration est illégal et pour briser sa force exécutoire.

On a beaucoup discuté sur cette théorie du recours parallèle aujourd'hui définitivement admise et plusieurs auteurs ont soutenu que, nonobstant l'existence de ce recours, la partie lésée par un acte d'administration d'autorité a toujours la faculté de porter sa contestation sur la légalité de l'acte devant le Conseil d'Etat en excès de pouvoir. Celui-ci pourtant n'a jamais adopté cette manière de voir et a toujours persisté à déclarer irrecevable un recours en excès de pouvoir qui peut être joint à un recours de pleine juridiction. M. Hauriou, après M. Laferrière, explique cette tendance de la juridiction administrative supérieure :

> Le recours pour excès de pouvoir, dit-il, est une voie de nullité qui confère au Conseil d'Etat une juridiction spéciale ; le Conseil d'Etat n'entend pas qu'on l'accuse d'user de cette compétence spéciale pour empiéter sur le domaine des autres juridictions, pour ressusciter les évocations de l'ancien Conseil du roi.

En matière d'Assistance médicale le recours pour excès de pouvoir contre l'acte d'administration d'autorité sera irrece-

vable quand sa force exécutoire pourra être brisée au moyen d'un autre recours, c'est-à-dire en suivant la voie de la pleine juridiction. Dans cet ordre d'idées le Conseil d'Etat a décidé qu'une ville n'est pas recevable à lui déférer pour excès de pouvoir un arrêté préfectoral inscrivant d'office à son budget une somme représentant sa part contributive dans les frais du service de l'Assistance médicale gratuite.

Voici le texte de cet arrêt qui porte la date du 6 août 1898. (Leb. p. 639).

Considérant que l'arrêté susvisé dont la ville de la Rochelle conteste la légalité, a été pris en exécution de l'art. 50 du règlement adopté par le Conseil Général de la Charente-Inférieure, le 1er octobre 1895, lequel article fixe le contingent des communes du département dans les dépenses du service de l'Assistance médicale gratuite ;

Considérant que, en vertu des art. 4 et 33 de la loi du 15 juillet 1893, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient de connaître de toutes les contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil Général qui détermine la part de la dépense incombant aux communes dans le service de l'Assistance médicale gratuite ; qu'il suit de là que la ville de la Rochelle n'est pas recevable à présenter sa réclamation devant le Conseil d'Etat par voie du recours pour excès de pouvoir ;... (Rejet).

Dans cette espèce, l'arrêté préfectoral ordonnant l'inscription d'office au budget communal n'est autre chose qu'un acte d'administration d'autorité par lequel le Préfet, agissant au nom de l'Etat (1), contraint la collectivité qui résiste à l'accomplissement de son devoir social d'Assistance à prendre en charge les dépenses lui incombant. L'acte est d'autorité parce qu'il assure, au nom de la Puissance publique, le respect des dispositions de la loi qui obligent la commune à venir en aide aux personnes malades privées de ressources et dont le domicile est situé sur son territoire. Le recours ouvert

(1) Quand le Préfet prend un arrêté d'inscription d'office en vertu de l'art. 149 de la loi du 5 avril 1884, il n'agit pas comme représentant du département mais comme représentant de l'Etat, exerçant en son nom ses pouvoirs de tutelle et de surveillance. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 10 août 1871, il ne représente le département qu'en tant qu'il exécute les décisions du Conseil Général.

contre cet acte d'autorité serait donc le recours en excès de pouvoir. Mais cet acte de Puissance publique fait partie d'une opération de gestion (1) qui a son origine dans la délibération par laquelle le Conseil Général a organisé le service dans le département. Or, l'art. 33 de la loi de 1893 donne compétence au Conseil de préfecture pour statuer sur toutes les contestations relatives à l'exécution de cette délibération, le recours en excès de pouvoir contre la décision préfectorale prise en exécution de cette délibération sera donc confondu, absorbé, par le recours de pleine juridiction dont le Conseil de préfecture sera saisi toutes les fois que cette opération de

---

(1) M. Hauriou, op. cit. p. 307, envisage trois hypothèses dans lesquelles les combinaisons d'actes amènent l'existence d'un recours parallèle :

1° Un acte de Puissance publique est accompagné d'un acte de gestion qui donne lieu à un recours contentieux de pleine juridiction ou d'un acte de personne privée qui donne lieu à une action judiciaire, c'est le cas des décisions approbatives des contrats ou des marchés administratifs rendues par des autorités supérieures en vertu de la tutelle. En principe, ces décisions ne peuvent point être attaquées isolément par le recours pour excès de pouvoir (C. E., 30 juin 1893 Bloquel).

2° Un acte de Puissance publique est partie intégrante d'une opération de gestion dont tout le contentieux est attribué soit à un tribunal administratif déterminé, soit aux tribunaux judiciaires. Par exemple, tout le contentieux de l'opération des travaux publics, tout celui de l'opération des contributions directes, tout celui des élections est attribué au Conseil de préfecture ; on ne saurait donc former un recours pour excès de pouvoir contre un acte constituant un incident de ces opérations. Ainsi encore, le contentieux des contributions directes et taxes assimilées est attribué aux tribunaux judiciaires ; on ne peut donc pas porter devant le Conseil d'Etat d'une façon principale la question de la légalité d'un acte relatif à cette perception. (C. E., 25 février 1898, Tazé, taxe d'abattage).

3° Un acte de Puissance publique est isolé, mais il existe contre lui une autre voie de nullité contentieuse ou quasi-contentieuse. Ainsi contre les décisions illégales des Conseils municipaux, il existe une voie de nullité quasi-contentieuse organisée par les articles 63 et s., de la loi du 5 avril 1884 ; elle constitue un recours parallèle et fait obstacle à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir (C. E. 1er avril 1898, Fillon de Saint-Philbert). On en doit dire autant du recours pour abus dans les cas où il est intenté contre des actes des autorités civiles et tend à en obtenir l'annulation. (C. E. 22 décembre 1876, abbé Badaroux ; 23 mai 1879, évêque de Fréjus).

gestion qui consiste à mettre en vigueur les dispositions réglementaires du Conseil Général, donnera lieu à une action contentieuse. L'existence d'un recours parallèle ne saurait, dans ces conditions, faire l'objet d'aucun doute, car la collectivité qui a éprouvé un grief de l'acte d'administration inscrivant d'office à son budget le crédit nécessaire pour faire face à une dépense obligatoire peut en neutraliser tous les effets au moyen d'un véritable recours contentieux de pleine juridiction devant le Conseil de préfecture.

SECTION II. — Des recours contentieux administratifs ouverts en faveur des collectivités communales.

Contre les actes d'administration auxquels donne lieu le fonctionnement du service de l'Assistance médicale gratuite et dont elles ont éprouvé un grief, les communes ont un recours en excès de pouvoir quand elles poursuivent l'annulation d'un acte d'autorité ou un recours de pleine juridiction quand elles poursuivent la réformation d'un acte de gestion. Voyons donc dans quel cas elles seraient fondées à introduire l'un ou l'autre.

§ 1er. — *Du recours en excès de pouvoir.*

La situation juridique de la commune dans l'organisation départementale de l'Assistance médicale gratuite est parfaitement claire. De par la loi, elle est tenue d'assumer certaines charges pécuniaires dérivant du principe de solidarité obligatoire ; de par la loi aussi, elle doit soumission aux prescriptions réglementaires du Conseil Général et réciproquement, elle a le droit de s'opposer à tout ce qui dépasse cette obligation légale et à toutes les sujétions qu'un acte d'autorité aurait la prétention de lui imposer en dehors des prescriptions de la loi. Elle a donc non-seulement un intérêt évident à ce qu'aucune illégalité ne soit commise à son encontre, mais même un droit acquis véritable à faire valoir en opposition au droit

de Puissance publique qui a provoqué l'acte d'administration. Par conséquent, elle sera fondée à exercer un recours en excès de pouvoir contre l'acte d'autorité qui lésera son droit ou froissera son intérêt légitime, à la double condition que cet acte lui fera grief et que la voie du recours parallèle lui sera fermée. Nombreux sont les actes d'administration d'autorité qui interviennent dans le fonctionnement du service et contre lesquels les communes sont fondées à exercer le recours en excès de pouvoir. Ces actes émanent, nous l'avons dit, soit du Conseil Général en ce qui concerne la réglementation du service, soit du Préfet qui agit en qualité de représentant du pouvoir central et met en mouvement l'action administrative dans le but d'assurer la stricte application de la loi.

I. — Contre les actes d'autorité dont le Conseil Général est l'auteur et qui visent la réglementation du service, il ne paraît pas douteux que les communes aient la faculté d'introduire des recours en excès de pouvoir. D'un côté, en effet, elles ont intérêt à ce que cette réglementation concorde avec les dispositions de la loi qui l'ont inspirée, puisque si cette réglementation était entachée d'illégalité, elles pourraient en éprouver un préjudice ; elles ont aussi le droit de s'opposer à ce que les charges de l'obligation légale qui leur sont imposées ne dépassent pas les justes limites assignées par la loi. D'un autre côté, pour briser la force exécutoire de l'acte d'autorité qui leur fait grief, la voie du recours parallèle leur est fermée.

Sans doute, les communes qui voudraient attaquer la légalité de la délibération du Conseil Général, pourraient attendre que l'occasion se présentât à elles d'en critiquer l'exécution et de faire juger l'excès de pouvoir en même temps que le recours de pleine juridiction dont elles saisiraient alors le tribunal administratif compétent ; mais ce recours ne serait nullement parallèle car les communes n'auraient pas, dans cette circonstance, *une action contentieuse directe ayant pour objet de briser la force exécutoire de l'acte et d'en paralyser tous les effets* (v. Hauriou op. cit., p. 306). L'action contentieuse ne serait pas directe, parce que les communes se trouveraient dans la nécessité, pour l'exercer, d'attendre que les difficultés

relatives à l'exécution de la délibération du Conseil Général se soient produites, et que, pendant ce temps, elles continueraient à subir les conséquences préjudiciables, pour elles, de cet acte d'administration. D'autre part, contre les décisions réglementaires, elles auront intérêt à ne pas multiplier les procès et à éviter d'engager autant d'instances qu'il y aura de difficultés soulevées. C'est pourquoi, nous estimons que serait recevable un recours en excès de pouvoir dirigé par une commune contre la délibération du Conseil Général arguée d'illégalité portant réglementation du service de l'Assistance et non seulement contre la délibération initiale qui édictera cette réglementation mais contre toute délibération subséquente et complémentaire qui tendra à la modifier. Par exemple, le Conseil Général, après plusieurs années d'expérience, s'aperçoit que le système dit à la visite adopté par lui au début de l'organisation offre des inconvénients financiers et le remplace par le système dit à l'abonnement du médecin ; (ce praticien n'aura plus ses honoraires calculés à raison des visites faites par lui en cours d'année, mais d'après un taux d'abonnement annuel) imposant de ce fait aux communes une nouvelle règlementation. Celles-ci seront fondées à introduire devant le Conseil d'Etat un recours en excès de pouvoir contre la délibération primitive du Conseil Général, et auront aussi la faculté de l'exercer contre la délibération modificative survenue ultérieurement. Dans ces deux hypothèses, le recours de la collectivité sera généralement basé sur la quatrième ouverture, violation de la loi et des droits acquis, rarement sur les trois premières.

II. — Contre les actes d'autorité par lesquels le Préfet exerce les droits de tutelle et de surveillance de l'Etat, il existe également au profit des communes, qui en sont l'objet, des recours en excès de pouvoir. Ce recours procède du principe que nous avons déjà indiqué : au droit de Puissance publique qui sert d'appui à l'action administrative correspond un droit de la collectivité de s'opposer à toute sujétion dépassant la mesure des obligations imposées par la loi. Ces actes d'autorité seront susceptibles d'être attaqués en excès de pouvoir par la collectivité qui en éprouvera un grief, à la

condition expresse que leur force exécutoire ne puisse être brisée par un recours parallèle.

Or, nous constatons précisement dans ce cas, l'existence d'un recours parallèle car si, relativement aux actes d'autorité tels que les décisions de règlementation du Conseil Général, nous avons exprimé l'opinion qu'aucune voie de recours parallèle n'était ouverte, nous reconnaissons, par contre, que les actes d'autorité du Préfet consécutifs à cette réglementation, tels que les arrêtés d'inscription d'office, incorporés dans l'opération de gestion à laquelle donne lieu l'exécution du service de l'Assistance médicale gratuite dans le département, tombent sous le coup de ce recours. Nous considérons, en effet, qu'à partir du moment où le Conseil Général a pris sa délibération de réglementation, jusqu'après le paiement des dépenses incombant à chacune des collectivités débitrices, sont effectuées une série d'opérations de gestion qu'il est bon, qu'il est indispensable même, d'envisager dans leur ensemble parce qu'elles concourent à un même but : l'Assistance de l'indigent, sont basées sur le même principe : l'obligation de la collectivité et sont issues de la même origine : le réglement départemental. D'autre part, ne l'oublions pas, l'exécution du service public a pour point de départ la délibération de réglementation du Conseil Général et les actes d'administration accomplis par le Préfet, dans sa fonction d'agent du Pouvoir central, tendent tout aussi bien à protéger les dispositions du réglement qu'à assurer le respect de la loi, les deux choses étant, d'ailleurs, inséparables l'une de l'autre. Il s'en suit qu'entre l'exécution du service public et l'acte d'administration par lequel se manifeste la tutelle et la surveillance de l'Etat, il y a une corrélation permanente, continue, qui permet de conclure à l'existence d'un recours parallèle et qui rend irrécevable tout recours en excès de pouvoir dont notre acte d'administration serait l'objet. Enfin, comme dernier argument, il faut ajouter que si une seule collectivité n'a point le pouvoir de briser la force exécutoire de la délibération de l'Assemblée départementale réglementant le service à raison de la portée générale de cet acte d'administration, elle a celui d'anéantir la force exécutoire de l'acte d'administration d'inscription d'office parce que cet acte la vise exclusivement.

Mais avant de poursuivre nos explications sur le recours parallèle en matière d'Assistance nous devrons parler du recours de pleine juridiction auquel donne lieu l'exécution du service public, puisque, d'après ce qui précède, le recours de pleine juridiction doit absorber notre recours en excès de pouvoir.

§ 2. — *Du recours de pleine juridiction.*

Toutes les contestations, dit l'article 33 de la loi, *relatives à l'exécution soit de la délibération du Conseil Général prise en vertu de l'article 4, soit du décret rendu en vertu de l'article 5, ainsi que les réclamations des Commissions administratives, relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'article 24, sont portées devant le Conseil de préfecture du département du requérant et, en cas d'appel, devant le Conseil d'Etat.*

Les différends soumis au Conseil de préfecture sont nettement indiqués par ce texte, ce sont tous ceux qui ont trait à des contestations relatives à l'*exécution* soit de la délibération du Conseil Général ou du décret qui la remplace (article 5), soit de l'arrêté préfectoral fixant le prix de la journée d'hôpital (article 24). Si nous observons, d'une part, que le Conseil de préfecture est un tribunal administratif qui ne statue qu'en pleine juridiction, d'autre part, que l'*exécution* d'un acte d'administration tel que la décision du Conseil Général où l'arrêté prévu à l'article 24 n'est autre chose que la gestion même du service public, il nous sera très aisé de conclure que l'article 33 est celui qui, dans la loi de 1893, régit la matière des recours de pleine juridiction dirigés contre les actes d'administration accomplis dans la gestion du service départemental.

Nous rappelons, en effet, que la délibération du Conseil Général, comme l'arrêté préfectoral de l'article 24, sont des purs actes d'autorité destinés à assurer l'accomplissement des prescriptions législatives et à servir d'amorce et de point de départ au fonctionnement du service d'Assistance médicale gratuite. Les actes d'administration consécutifs à ces actes d'autorité qui vont intervenir dans le fonctionnement du ser-

vice et qui ne seront, en somme, que l'exécution des premiers, seront des actes de gestion. Nous rencontrons ici, à n'en pas douter, les signes distinctifs de la situation de gestion. D'un côté, c'est la Puissance publique qui travaille à l'exécution du service publique d'Assistance et exerce, à cet effet, les droits administratifs qu'elle détient. De l'autre, ce sont les communes participantes à l'œuvre d'Assistance qui collaborent très ostensiblement à cette exécution du service et qui puisent dans cette collaboration même des droits qu'elles sont fondées à faire valoir à l'encontre de ceux attribués à la Puissance publique (1). Le service de l'Assistance médicale gratuite est, en réalité, dans le cycle de l'Assistance départementale une véritable entreprise coopérative dont la gestion est confiée à la Puissance publique et qui comporte l'exercice de droits soit de la part de cette dernière comme gérante de la coopération, soit de la part des collectivités communales ses collaboratrices. Ces droits peuvent se trouver en antagonisme, et si la Puissance Publique vient à léser le droit d'une collectivité collaboratrice à l'œuvre d'Assistance, celle-ci a la faculté de saisir par un recours contentieux la juridiction compétente et de poursuivre le redressement du tort qu'elle prétend avoir subi, le droit de la Puissance publique ayant pour limite le droit de la collectivité participante.

Mais au profit de la collectivité communale, n'est-il d'autre recours de pleine juridiction ouvert en dehors de celui dont il est fait mention dans l'article 33 contre la décision du Conseil Général? Notre sentiment est que cet article 33 les comprend tous, et que l'entier contentieux de pleine juridiction contre les opérations de gestion qui se réfèrent au fonctionnement du service départemental est dévolu au Conseil de préfecture.

Etant donné que le fonctionnement du service départemental dépend de son organisation par le Conseil Général, on peut avancer que le contentieux relatif à l'exécution de la délibé-

(1) V. supra, p. 246 et s.

ration par laquelle cette Assemblée règlemente le service constitue tout le contentieux de pleine juridiction de l'Assistance gratuite. M. le Commissaire du Gouvernement Gagerschmidt, dans des conclusions par lui présentées au Conseil d'Etat dans une affaire contentieuse introduite par les hospices du Hâvre contre un arrêté préfectoral rejetant une demande de frais d'hospitalisation, s'est montré très affirmatif sur ce point : « D'autre part, disait-il, en visant l'article 4, l'article 33 range dans la compétence du Conseil de préfecture, toutes les contestations concernant l'organisation du service. *Il est permis de dire que ces dispositions rapprochées l'une de l'autre, visent tout le contentieux du nouveau service* et que s'y trouvent comprises les demandes en remboursement de frais de traitement formées par les administrations hospitalières contre les collectivités désignées pour supporter les frais. » A son tour, le Conseil d'Etat a sanctionné l'opinion émise par le Commissaire du Gouvernement accrédité auprès de lui et par des arrêts de principe a décidé que l'article 33 concernait toutes les contestations relatives à l'organisation du service, y comprises les demandes en remboursement de frais de traitement formées par les administrations hospitalières contre les collectivités désignées pour supporter les frais. Arrêts du 6 août 1898. — La Rochelle, Leb., p. 33.

Arrêt du 10 mars 1899 (Hosp. du Hâvre, Leb., p. 183) (1).

On le voit, l'article 33 est celui qui, dans la loi de 1893, régit exclusivement le contentieux de pleine juridiction auquel donneront lieu les opérations de gestion dans le fonctionnement du service, ajoutons que le Conseil de préfecture qui y reçoit compétence pour connaître des contestations de cette nature, sera le seul tribunal administratif appelé à les

---

(1) Dans ce chapitre, nous cherchons à établir que les contestations relatives à l'exécution du Conseil Général constituent l'entier contentieux de gestion du service de l'Assistance médicale gratuite.

Dans le chapitre réservé aux recours des hospices, nous démontrerons que ce contentieux est confondu avec le premier pour ce motif que les hôpitaux sont englobés dans l'organisation départementale,

juger en premier ressort. Dès lors, il semble qu'aucune équivoque ne puisse subsister, à l'avenir, à ce point de vue et cela avec d'autant plus de raison que le Conseil d'Etat a pris la précaution de donner à cette compétence du Conseil de préfecture la plus grande extension possible et à prévenir toute controverse sur ce point.

Cette compétence se déterminera d'après les conclusions des parties et non d'après les appréciations du juge. L'espèce suivante montrera la véritable portée de cette règle consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat :

Un hôpital réclamait à une commune le remboursement des frais de traitement d'un malade. La commune résistait à cette demande et contestait le principe de son obligation par ce motif que le malade avait été admis à l'hospitalisation à la requête et sur l'initiative du Préfet, sans qu'il ait figuré sur la liste d'Assistance de la commune et sans qu'aucune des formalités préalables à l'admission exigées par la loi et le règlement, aient été remplies. Le Préfet, en présence du refus de la commune de supporter les frais de cette hospitalisation, les lui imposa d'office par un arrêté. Contre cet acte d'administration, la commune introduisit un recours devant le Conseil d'Etat qui lui donna gain de cause et reconnut en même temps compétence au Conseil de préfecture pour statuer bien que l'obligation de la commune ne dût pas résulter de l'admission aux secours prononcée par le Préfet. Arrêt du 8 août 1899, commune de Beaulon. Leb. p. 594.

Considérant, dit cet arrêt, que, de la demande de l'hôpital et du refus de la commune est né un litige que, seul, le Conseil de préfecture était compétent pour trancher.

Un autre arrêt du 10 mars 1899. Hospices du Hâvre, Leb. p. 190, n'est pas moins explicite :

Considérant qu'aux termes de l'art. 33 de la loi du 15 juillet 1893, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient de connaître des contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil Général prévue à l'art. 4 ou du décret prévu à l'art. 5 ainsi que des réclamations des Commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'art. 24 ;

Considérant que la requête susvisée des hospices du Hâvre tendait à faire décider que le service départemental d'Assistance médicale de la Seine-Inférieure était tenu de leur rembourser les frais de traitement du sieur Chiny et que, par suite, en refusant d'opérer ce remboursement, le Préfet avait méconnu les dispositions de l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893 ; que ce débat se rapportait à l'exécution de la délibération du Conseil Général qui a organisé le service d'Assistance médicale et de l'arrêté préfectoral qui a fixé le montant des prix de journées; que dès lors, c'est à tort que le Conseil de préfecture s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande des hospices du Hâvre et que son arrêté doit être annulé.

Or, le sieur Chiny ayant été admis à l'hôpital, au titre de l'Assistance, sans qu'aucune des formalités exigées eussent été remplies, n'était pas susceptible de recevoir les secours gratuits et son traitement ne devait pas, dans ces conditions, engager la responsabilité de la commune du domicile de secours. Mais c'était là le fond même du procès dont il était inutile de se préoccuper pour fixer la compétence du Conseil de préfecture qui est déterminée par les conclusions des parties, non d'après les appréciations du juge, d'ailleurs incertaines au moment de l'introduction de l'instance.

Voyons maintenant à la suite de quelles circonstances le recours de la collectivité prendra naissance et sera porté devant la juridiction administrative.

En vertu du principe essentiel, primordial, qui domine toute la matière de l'Assistance médicale gratuite, les collectivités, nous le savons, sont légalement obligées de secourir les personnes privées de ressources dont le domicile de secours est situé sur leur territoire. Cette obligation se traduit par le versement à la Caisse du service d'un contingent d'Assistance dont la proportionnalité est déterminée, à l'avance, par les barèmes annexés à la loi. Les contestations engendrées par le fonctionnement du service, sont toujours d'ordre pécuniaire, le point en discussion étant celui de savoir si l'opération de gestion n'a pas eu pour résultat d'infliger à la collectivité une charge pécuniaire trop onéreuse. Il faut en conclure qu'une collectivité n'aurait aucun motif d'engager devant le Conseil de préfecture une action de pleine juridiction si elle

n'avait à se plaindre d'avoir été imposée pour une participation supérieure à celle qui lui échet légalement.

Quand une commune, à qui est réclamé par le service départemental le montant des frais de traitement d'une personne privée de ressources domiciliée sur son territoire, refusera de s'en reconnaître débitrice et de les acquitter, des mesures coercitives seront prises par l'administration, précédées d'avertissements et de mises en demeure. (V. 1re partie, p. 180). La commune, résolue à saisir la juridiction contentieuse de la difficulté, attendra que l'arrêté d'inscription d'office lui ait été notifié. C'est alors seulement qu'elle éprouvera un grief de l'exécution de cette délibération et qu'elle devra songer à engager son action en vue d'éviter le versement de la somme qui a fait l'objet de l'arrêté d'inscription d'office à son budget ; à défaut de cet arrêté, la commune n'éprouverait pas de grief et son recours ne serait pas recevable (1).

Nous avons émis plus haut l'opinion que les actes d'autorité destinés à assurer dans un service public l'application de la loi et ceux qui concourent à son fonctionnement sont liés les uns aux autres et font partie intégrante d'un même tout. C'est ici surtout que nous rencontrons une frappante justification de cette proposition : il est, en effet, impossible de voir s'engager le contentieux de pleine juridiction résultant du fonctionnement du service départemental, sans y trouver mêlé l'acte d'autorité, celui-ci engendre même l'action contentieuse de pleine juridiction comme nous venons de le voir.

Cette théorie s'affirme d'une façon presque absolue à l'égard de toutes les difficultés se référant à l'exécution de notre service public. En dehors de l'hypothèse que nous venons de prévoir, elle est aussi susceptible d'être appliquée dans le cas où une commune se prétendra lésée par

(1) Cp. arrêt C. E. 26 juin 1896. (Commune de Padoux Leb. 519). Une commune n'est pas recevable à déférer au Conseil d'Etat un arrêté par lequel le Préfet s'est borné à décider que les frais dus par un aliéné seraient supportés par la dite commune, alors que cette décision n'a pas été suivie d'un arrêté d'inscription d'office.

l'attribution d'une subvention départementale inférieure à celle qu'elle présume lui être due. Ce ne serait qu'après avoir été l'objet d'un arrêté d'inscription d'office pour la somme dont elle aurait refusé de prendre la charge et qu'elle estimerait devoir être acquittée par le département, que la commune pourrait engager son action contentieuse. De même si le Préfet, se substituant en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 à l'action du Maire ordonnait, en faveur d'un individu inscrit sur les listes communales, la délivrance de secours d'abord refusés par ce magistrat municipal, la commune devrait attendre pour exercer son recours contre l'acte prononçant cette admission que la note des frais à payer lui ait été présentée et que sur la fin de non recevoir qu'elle opposerait, des mesures coercitives aient été prises contre la commune pour la contraindre à prendre en charge la dépense du traitement. Elle porterait alors le litige devant le Conseil de préfecture et pourrait de la sorte paralyser les effets exécutoires de l'arrêté préfectoral ordonnant l'inscription d'office.

En résumé, l'exécution dans le département du service de l'Assistance gratuite n'est autre chose que l'exécution de la délibération du Conseil Général et de l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'article 24. En donnant compétence au Conseil de préfecture pour statuer sur toutes les contestations relatives à cette délibération et à cet arrêté, le législateur lui a confié de juger tout le contentieux de pleine juridiction relatif à l'exécution du service départemental. Mais, ces deux actes d'administration étant inopérants hors des limites de la circonscription de l'autorité dont ils émanent, il s'ensuit que le Conseil de préfecture n'est compétent que pour connaître des opérations de gestion accomplies sur le territoire départemental.

D'autre part, l'opération de gestion ne peut servir à elle seule de fondement à une action contentieuse si un grief n'a pas été éprouvé par la partie demanderesse. Or, ce grief résulte pour les collectivités de la lésion d'un droit et, en fait, de ce qu'on lui impose une participation pécuniaire supérieure à celle dont elle est légalement redevable. L'acte d'administration qui lui infligera ce surcroît de charges constituera un grief certain. En matière d'Assistance, le con-

tentieux de pleine juridiction ne prend naissance qu'autant que la partie lésée peut arguer de l'existence de cet acte d'administration.

§ 3. — *Du recours paràllèle ouvert aux communes par la loi du 15 juillet 1893.*

L'acte d'administration d'autorité par lequel le Préfet ordonne l'inscription d'office d'un crédit au budget d'une commune n'est point susceptible, nous venons de le voir, d'être déféré directement au Conseil d'Etat par la voie du recours en excès de pouvoir. Cet acte fait partie d'une opération de gestion et sa force exécutoire peut être brisée par un recours de pleine juridiction. Dans ces conditions, il conviendra de saisir le Conseil de préfecture, institué juge de pleine juridiction en matière d'Assistance, de toutes les difficultés relatives à ces actes, conformément à la théorie du recours parallèle.

Nous avons déjà fait mention p. 263, de la jurisprudence par laquelle le Conseil d'Etat a consacré l'existence de ce recours parallèle. Cependant, nous relevons parmi les décisions de la haute juridiction administrative un arrêt rendu le 27 janvier 1899 qui semble en contradiction avec la règle générale que nous avons posée :

Considérant qu'il est établi par l'instruction et reconnu par le Ministre que la dépense du service de l'Assistance médicale gratuite dans la commune de Blanzac pour l'année 1895, s'est élevée à 328 fr. 06 et que le Conseil municipal avait inscrit, pour faire face à cette dépense, au budget primitif de 1896, d'une part, une somme de 38 fr. 40 provenant du produit des concessions dans le cimetière, d'autre part, une somme de 45 fr. 41 à laquelle il devait être pourvu au moyen d'une imposition extraordinaire spéciale, et à laquelle correspondait une subvention départementale obligatoire de 136 fr. 23; que le total de ces trois sommes atteint 220 fr. 04; qu'ainsi le déficit à couvrir était seulement de 108 fr. 02.

Considérant, qu'en décidant, par une délibération du 31 mai 1896, qu'une somme de 36 fr. 59, à prélever sur le produit de centimes extraordinaires et supérieure au quart de ce déficit, serait inscrite au

budget additionnel de 1896, le Conseil municipal avait satisfait aux prescriptions des articles 27 et 28 de la loi du 15 juillet 1893; qu'il suit de là qu'en inscrivant d'office à ce budget additionnel une somme de 191 fr. 83, le Préfet de la Charente-Inférieure a excédé ses pouvoirs ; (Arrêt du 27 janvier 1899, Blanzac, Leb., p. 56.)

Le Conseil d'Etat semble s'être attaché, en retenant ce litige fondé sur l'excès de pouvoir, à apprécier plutôt le fond du procès qui lui était soumis qu'à établir sa compétence d'après les conclusions des parties. Que soutenait, en effet, la commune de Blanzac? Que le Préfet avait à tort inscrit d'office au budget municipal un crédit de 191 fr. 83 destiné à faire face au paiement de la part incombant à la commune dans les frais du service d'Assistance médicale gratuite. Que s'agissait-il pour la commune de démontrer? Que le Préfet avait mal appliqué les prescriptions réglementaires du Conseil Général fixant la répartition, entre les collectivités participantes, des charges d'Assistance. Donc, les conclusions des parties laissaient présumer que ce litige devait être jugé par le Conseil de préfecture, sauf appel devant le Conseil d'Etat ; à la rigueur ce dernier aurait pu évoquer l'affaire et statuer en pleine juridiction. Or, le Conseil d'Etat a tranché la difficulté soulevée par une décision d'annulation bien caractérisée et s'est abstenu de condamner le département, comme y concluait la commune, au versement de la subvention dont il était redevable envers elle. Pourquoi cette manière de procéder? Nous avouons n'en pas très bien démêler les raisons. Serait-ce parce que le Préfet, en prenant un arrêté d'inscription d'office illégal et en se plaçant lui-même hors de l'application du règlement départemental aurait détaché cet acte d'administration de l'opération de gestion que ce règlement provoque? Mais encore une fois ce raisonnement porterait sur le fond du procès et nous savons que pour établir la compétence, il importe d'envisager exclusivement les conclusions produites par les parties litigantes.

Il faut croire que c'est là une décision égarée au milieu d'une jurisprudence plus rationnelle, qui n'infirme pas nos précédentes déductions à savoir que l'acte d'autorité d'inscription d'office rencontré dans le fonctionnement du service

et destiné à obtenir une stricte application de la loi de la part des collectivités communales ne peut être attaqué que par la voie du recours parallèle devant le Conseil de préfecture.

Les communes qui auront éprouvé un grief de l'acte d'autorité d'inscription d'office s'adresseront, en conséquence, à ce tribunal administratif et leur action relative à l'exécution de la délibération de réglementation du Conseil Général sera basée sur l'atteinte portée à leur droit par cet acte. Le Conseil de préfecture aura à prononcer les réparations légitimes. Exemple : A la suite d'une inscription d'office opérée à son budget par un arrêté préfectoral d'une dépense d'Assistance qu'elle a réfusé d'acquitter, la commune de X..., introduit une instance devant le Conseil de préfecture en soutenant que par le fait de cette inscription d'office il lui est imposé une charge pécuniaire dont elle n'est pas légalement tenue et qu'ainsi un de ses droits a été lésé. Si ce tribunal administratif reconnaît qu'en réalité le réglement départemental a reçu une exécution erronée et que l'acte d'administration a mis au compte de la commune une dépense qui ne lui incombait pas, il décidera que la demanderesse est fondée dans son action et qu'elle n'est point redevable de la somme qu'on lui réclame. Les effets immédiats d'un jugement favorable à la commune seraient : 1° de faire respecter le droit de la collectivité ; 2° de briser la force exécutoire de l'acte d'autorité qui ne serait plus susceptible d'être appliqué ; 3° de produire ces résultats d'une façon immédiate, nonobstant l'appel dont ce jugement serait l'objet. A notre avis, le Conseil de préfecture devrait s'abstenir de se prononcer explicitement sur la légalité de l'acte d'administration porté devant lui par la voie du recours parallèle et de l'annuler, sa solution, à ce point de vue, n'étant qu'implicite.

§ 4. — *Du Recours ouvert en faveur des communes bénéficiaires de l'article 35.*

Nous avons expliqué dans un des chapitres qui précèdent que les communes ayant obtenu le bénéfice de l'article 35 possèdent une organisation autonome et sont placées tout à

fait en dehors de l'organisation départementale. Mais nous avons dit aussi que la concession faite à ces collectivités ne les affranchissait pas de l'observation rigoureuse des prescriptions de la loi, d'abord parce que celle-ci par sa portée générale, s'imposait à toutes les collectivités sans exception, ensuite parce qu'elles avaient adhéré formellement aux conditions de droit imposées par le Conseil supérieur préalablement à tout avis favorable donné à leur demande d'autonomie. Dans le cas donc où ces collectivités résisteraient à l'accomplissement de leur devoir d'Assistance, des mesures coercitives pourraient être prises contre elles, comme vis-à-vis des autres collectivités.

La seule question présentement agitée est celle de savoir si les collectivités bénéficiaires de l'article 35 sont, au point de vue de l'exercice des recours contre les actes d'administration qui leur font grief, dans une situation semblable à celle des autres collectivités incorporées dans l'organisation départementale. Il nous paraît qu'à leur égard des règles spéciales doivent être suivies.

L'article 33 de la loi de 1893, en effet, rend le Conseil de préfecture compétent pour apprécier les contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil Général. Or, nous savons, que les communes bénéficiaires de l'article 35 ne sont point soumises à l'observation du réglement départemental, que c'est là l'essentielle dérogation à la loi dont elles sont appelées à profiter. Il faut en conclure que le contentieux soulevé par ces collectivités à propos de l'exécution de la loi du 15 juillet 1893, n'ira pas devant le Conseil de préfecture incompétent pour retenir un litige qui ne porte pas sur l'exécution de la délibération du Conseil Général.

A quelle juridiction ces collectivités vont elles déférer les actes d'administration par lesquels l'autorité préfectorale les a contraintes à l'accomplissement de leurs obligations ? Le Conseil d'Etat nous paraît compétent pour statuer sur ces actes d'autorité entachés d'excès de pouvoir et pour trancher les difficultés qu'ils provoquent. Nous donnerons un exemple : un individu privé de ressources pourvu du domicile de secours dans une commune bénéficiaire de l'article 35

a été admis à l'Assistance dans une autre commune du département. Des secours médico-pharmaceutiques lui ont été délivrés dont le montant est réclamé à la commune du domicile, bénéficiaire de l'article 35. Celle-ci conteste la dette et refuse de payer la dépense. Le Préfet la lui impose par un arrêté d'inscription d'office à son budget. La commune qui a été l'objet de cette mesure de rigueur sera recevable à déférer l'acte d'autorité qui la frappe à la sanction du Conseil d'Etat par la voie de l'excès de pouvoir. Si l'arrêté préfectoral eût été rendu à l'encontre d'une commune comprise dans l'organisation départementale, le Conseil de préfecture eût été compétent pour en apprécier la légalité en vertu de la règle du recours parallèle, mais ici le recours parallèle devant le Conseil de préfecture n'existe pas. Il ne fait donc point obstacle à la recevabilité du recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. (1)

Ajoutons que le droit en vertu duquel les collectivités dont il s'agit exerceraient ce recours serait absolument de même nature que celui conféré aux collectivités comprises dans l'organisation départementale. La collectivité bénéficiaire de l'article 35 détient un droit acquis qui dérive de son obligation, droit qu'elle pourra invoquer dans toutes les occasions où une sujétion dépassant la mesure de son obligation lui aura été imposée.

SECTION III. — Des Recours ouverts en faveur des Collectivités départementales contre l'acte d'administration.

Les collectivités départementales sont également l'objet d'actes d'administration contre lesquels elles sont fondées à

(1) Ce recours sera d'excès de pouvoir parce qu'il n'y a pas situation de gestion, au regard de la collectivité bénéficiaire de l'article 35, étrangère à l'organisation départementale et placée en dehors de la réglementation édictée par le Conseil Général. D'ailleurs, un recours de pleine juridiction n'en serait pas moins soumis, dans la circonstance, au Conseil d'Etat qui est le tribunal ordinaire de *1er ressort* en matière administrative.

introduire des recours. Ces actes d'administration sont d'abord le décret par lequel, à défaut de la délibération du Conseil Général prévue à l'art. 4 de la loi de 1893, il est procédé à l'organisation du service, ensuite le décret rendu, conformément à l'art. 61 de la loi du 10 août 1871, dans le but de contraindre les départements à inscrire à leur budget des crédits suffisants pour assurer le fonctionnement normal et continu du service.

Ces deux actes d'administration sont, à n'en pas douter, de purs actes d'autorité qui permettent à la Puissance publique de poursuivre la stricte application de la loi. Ils sont attaquables par la voie de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, à moins que leur force exécutoire ne soit susceptible d'être brisée par un recours parallèle à porter devant une autre juridiction ou devant le Conseil d'Etat lui-même.

En ce qui concerne le premier de ces actes d'administration, il ne saurait être attaqué que par la voie de l'excès de pouvoir car il est placé en dehors de l'opération de gestion qui résulte de l'exécution du service dont il est le préliminaire indispensable, à défaut de la délibération du Conseil Général. Quant à l'acte d'administration d'inscription ou d'imposition d'office, nous inclinons à penser qu'il n'est pas, non plus, mêlé à une opération de gestion et qu'en l'absence de tout recours parallèle, il est sujet à un recours en excès de pouvoir direct devant le Conseil d'Etat. Notre opinion est basée sur ce que, le rôle dévolu à l'Etat dans le fonctionnement du service, est exclusivement de surveillance et de contrôle, la gestion du service étant réservé à chaque unité départementale. Donc, aucun commerce juridique résultant de la gestion ne s'établira entre l'Etat et le département qui aura seulement à se défendre contre les actes d'autorité qui lui feront grief.

Dans le chapitre qui va suivre nous aurons, il est vrai, à constater l'organisation d'un contentieux de pleine juridiction entre ces deux collectivités, mais il conviendra d'observer que ce contentieux de pleine juridiction visera exclusivement le remboursement des frais de traitement faits pour le compte de l'Etat par les départements.

SECTION IV. — Des recours ouverts en faveur de l'État.

Aucun acte d'administration n'est à prévoir qui puisse faire grief à l'Etat puisque étant la collectivité la plus haut placée dans la hiérarchie elle ne dépend d'aucune autre et qu'elle n'est pas appelée à jouer le rôle d'un administré.

CHAPITRE TROISIÈME

Des recours ouverts aux collectivités en remboursement de leurs avances.

Les collectivités appelées à concourir à l'œuvre d'Assistance n'ont pas seulement un recours contre les actes d'administration qui leur font grief, mais elles tiennent aussi de la loi le moyen d'obtenir le remboursement des frais qu'elles ont indûment acquittés pour le compte d'autres collectivités ou pour le compte de tiers tenus à l'Assistance envers ceux qui ont, à tort, bénéficié des secours gratuits.

Suivant l'art. 2, en effet : *La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'Assistance médicale envers l'indigent malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les art. 205. 206, 207 et 212 du Code civil.*

Cet article est complété par l'art. 21 d'après lequel : *Les frais avancés par la commune en vertu de l'article 20, sauf pour les dix premiers jours de traitement, sont remboursés par le département d'après un état régulier dressé conformément au tarif fixé par le Conseil Général.*

Le département qui a fourni l'Assistance peut exercer son recours contre qui de droit. Si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département, le recours est exercé contre le département, sauf la faculté pour ce dernier d'exercer à son tour son recours contre qui de droit.

D'après les textes que nous venons de reproduire, on voit que le législateur s'est surtout préoccupé de poser le principe du remboursement des frais d'Assistance comme conséquence de l'obligation imposée aux collectivités de les supporter. Il était naturel que le législateur, après avoir édicté l'obligation pour les collectivités d'assumer la charge des secours médico-pharmaceutiques accordés à leurs malades pauvres, conférât une action en remboursement à celles qui auraient acquitté indûment des dépenses incombant à d'autres collectivités ou à des tiers. C'est toujours la même règle qui réapparaît : les collectivités doivent obligatoirement venir en aide à leurs ressortissants mais à cette obligation légale correspond un droit qui leur permet de poursuivre l'exonération de toutes les charges excédant leur part d'obligation. Cette règle, nous la retrouvons ici, nous la retrouverons toutes les fois que nous serons en face d'un recours contentieux quelconque résultant de la loi du 15 juillet 1893.

Il importe, avant de pénétrer dans l'étude des actions en répétition que les collectivités sont fondées à exercer conformément aux articles précités, de formuler quelques observations.

Première observation. — Dans la nomenclature des collectivités appelées à profiter des dispositions de l'art. 2, l'hôpital ne se trouve pas compris. Un amendement proposé par M. Dubief dans le but de l'ajouter à cette énumération a été rejeté par la Chambre des députés. Dans le chapitre que nous avons réservé aux hôpitaux, nous tirerons de cette lacune les conséquences qui conviennent (1).

Deuxième observation. — L'art. 2 de la loi doit être scindé en deux parties bien distinctes : la première a trait au recours des collectivités entr'elles : *la commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre.....* Et la seconde concerne le recours

(1) V. infra, chap. IV, section II, § 1.

de ces mêmes collectivités contre des tiers étrangers au service. ..... *soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations, etc.* Cette distinction entre l'action en répétition exercée entre collectivités et celle dirigée contre les tiers revêt une grande importance en raison de ce qu'elles sont respectivement soumises à un contentieux différent et qu'elles ne sont pas déférées à la même juridiction.

L'action des collectivités exercée contre d'autres collectivités dépend du contentieux administratif ; elle dérive du principe de l'obligation, elle naît à l'occasion de l'exécution d'un service public et elle n'a de portée qu'entre les personnes qui sont appelées à collaborer à ce service, dans l'espèce entre les personnes administratives (commune, département, Etat) qui doivent concourir à son fonctionnement. Au surplus, elle tend à faire apprécier une opération administrative accomplie au nom de la Puissance publique dont le principe de la séparation des pouvoirs empêcherait de remettre le contentieux aux tribunaux judiciaires.

L'action des collectivités contre les tiers étrangers au service sera, au contraire, portée devant la juridiction civile. D'une part, elle suppose que l'opération administrative a pris fin, la collectivité débitrice s'étant libérée de sa dette d'Assistance, c'est-à-dire, ayant entièrement accompli son obligation. D'autre part, cette action est dirigée contre des personnes qui sont en dehors du service public et qui n'y ont point collaboré. En conséquence, il ne s'agira pas, pour les juges saisis du litige d'apprécier une opération administrative, mais bien un litige d'ordre privé soulevé entre la collectivité qui a indûment payé pour le compte de particuliers des frais de traitement.

Nous examinerons séparément ces deux recours.

Troisième observation. — Les articles 2 (1re partie) et 21 embrassent tout le contentieux du domicile de secours. Le premier de ces articles constitue la règle générale de ce contentieux et vise les différentes espèces qui peuvent se présenter, il est complété par l'art. 21 qui indique aux collectivités, notamment aux communes, la procédure qu'elles ont à suivre en vue d'obtenir

le remboursement de leurs avances dans le cas où elles auraient accordé à des personnes tombées malades sur leur territoire le bénéfice de l'art. 20 de la loi du 15 juillet 1893.

Mais, à notre avis, l'art. 21 se réfère à la première partie de l'art. 2, non à la seconde. Il vise l'hypothèse où la collectivité assistante veut exercer son recours contre la collectivité du domicile de secours et ne fait pas du tout allusion à la nécessité où serait l'une ou l'autre de ces collectivités de se retourner contre les tiers.

Quatrième observation. — Que l'action en répétition soit dirigée contre une collectivité ou contre un tiers, elle sera toujours une action récursoire. Par cette expression, on entend : l'action qu'exerce une personne contre une autre personne qui doit la relever et garantir de tout préjudice matériel ou moral dont elle est menacée ou qu'elle a souffert ou de toute obligation dont elle peut être tenue, à raison d'un fait générateur d'une responsabilité qui aurait dû être définitivement supportée par cette dernière considérée comme étant elle-même l'auteur du fait qui est la cause initiale ou déterminante du préjudice ou comme étant tenue de l'obligation.

SECTION I. — Contentieux du domicile de secours.

Le recours que les collectivités peuvent diriger les unes contre les autres nous apparaît comme la sanction nécessaire des règles sur le domicile de secours que nous avons très longuement développées dans la partie préliminaire de cet ouvrage (supra, p. 33 et seq). Aussi n'hésitons-nous pas à donner à ce contentieux spécial qui repose sur les articles 2 et 21 de la loi, le nom de contentieux du domicile de secours. Ce contentieux est, en effet, le corollaire indispensable, le complément inévitable, des règles sur le domicile de secours.

Les trois ordres de collectivités : commune, département et Etat qui doivent chacune supporter des charges pécuniaires à raison de l'allocation des secours gratuits à des personnes privées de ressources domiciliées sur leur territoire ou dépourvues de domicile, sont, d'après le texte de l'article 2,

fondées à exercer notre recours quand elles ont avancé les unes pour les autres des frais d'Assistance. Nous allons examiner successivement les trois hypothèses qui peuvent se produire et chercher à dégager dans quelles conditions chacune de ces trois collectivités exercera le recours en question.

§ 1er. — *Remboursement d'avances entre collectivités dépendant de la même organisation départementale.*

Il importe, d'abord, de faire remarquer que le premier alinéa de l'article 21 est en contradiction formelle avec les règles usitées en matière financière dans le service d'Assistance médicale gratuite. Ce premier alinéa porte que : *les frais avancés par la commune, en vertu de l'article 20, sauf pour les 10 premiers jours de traitement, sont remboursés par le département d'après un état régulier dressé conformément au tarif fixé par le Conseil Général.* Si l'on s'en tenait à cette disposition de loi, il faudrait admettre que, lorsque les communes allouent le bénéfice de l'Assistance à des personnes qui leur sont étrangères, elles sont dans l'obligation de sortir de leur caisse les fonds nécessaires au paiement des dépenses engagées. Ce serait une grave erreur de croire qu'en réalité l'opération est effectuée de la sorte. Il est, en effet, une règle financière absolue en matière d'Assistance médicale gratuite d'après laquelle toutes les ressources du service sont centralisées dans la caisse du département et toutes ses dépenses acquittées sur cette caisse ; les opérations financières du service sont rattachées au budget départemental.

Les circulaires ministérielles, à commencer par celles des 18 mai et 31 juillet 1894 jusqu'aux plus récentes, sont très explicites sur ce point. L'organisation du service étant départementale, au budget du département seront ouverts les crédits sur lesquels seront prélevées les sommes dépensées pour son fonctionnement. Aux budgets communaux ne seront prévus que les contingents représentant la part des communes dont le versement sera opéré par elles dans la caisse du département et le Préfet seul aura qualité pour mandater au profit des ayants droit les dépenses du service. Conformément à cette

règle, qui ne comporte aucune exception, les communes n'acquitteront pas elles-mêmes leurs dépenses d'Assistance.

On peut ajouter qu'au point de vue financier, la coexistence de deux caisses d'Assistance (celle du département et celle de la commune) serait de nature, non seulement à porter atteinte au principe de l'organisation du service par le département, mais aussi à accentuer les difficultés d'ordre budgétaire rencontrées dans son fonctionnement.

L'article 21, dit M. Compagnole, op. cit., p. 209, paraît être en contradiction avec le système qui centralise les recettes et les dépenses du service au budget départemental, et l'adoption de ce dernier système exclut le paiement direct d'aucune dépense par les communes. Par suite, les dépenses prévues par cet article devront, comme toutes les autres, être acquittées directement par le budget départemental. Mais la dépense occasionnée par les assistés étrangers à une commune et tombant malades sur son territoire, sera, pour les dix premiers jours, assimilée à la dépense des malades assistés de cette commune et, conséquemment, elle entrera dans le calcul de son contingent définitif. La disposition de l'article 21 qui met cette dépense à la charge de la commune ne constitue pas, en effet, comme celle qui oblige à faire l'avance, une simple règle de comptabilité dont il soit, à la rigueur, possible de s'écarter : elle impose aux communes une obligation à laquelle elles ne sauraient se soustraire.

Les règles qui viennent d'être formulées doivent être modifiées pour les communes ou syndicats de communes ayant un service spécial, conformément à l'article 35. Dans ces communes, les dépenses seront payées dans leur ensemble par les caisses municipales, mais dans l'hypothèse des articles 20 et 21, pour les dépenses à partir du onzième jour de maladie, il y aura une simple avance à faire par la caisse municipale et, par suite, remboursement à effectuer par le département.

Nous partageons la manière de voir de cet excellent auteur et rejetons avec lui toute interprétation littérale de cet article qui aboutirait à un véritable non-sens.

Comment les choses se passent-elles dans la pratique ? Supposons qu'une commune ait prononcé l'admission d'urgence, en vertu de l'art. 20, d'une personne qui lui est étrangère, que toutes les formalités réglementaires aient été accomplies par le Maire en vue de son admission provisoire et qu'un arrêté préfectoral l'ait définitivement admise aux secours de l'Assistance.

Cette personne a, dans ces conditions, reçu à domicile les secours médico-pharmaceutiques pendant une durée de 30 jours, par exemple. La dépense résultant de ce traitement sera, après vérification du Maire, intégralement mandatée par le Préfet et prélevée sur le crédit ouvert au budget départemental. Le service établira ensuite une ventilation entre la part afférente à la commune assistante (savoir les 10 premiers jours de maladie) et celle dont la collectivité du domicile de secours devra supporter la charge (c'est-à-dire les frais de traitement à partir du 11me jour de maladie), puis il poursuivra lui-même contre qui de droit, le remboursement de son avance.

Donc, en tout état de cause, le service départemental ou autrement dit le budget départemental, lorsque la commune aura alloué le bénéfice des secours à une personne qui lui est étrangère, fera l'avance des frais et se substituera à cette commune pour soutenir l'action en répétition contre la collectivité du domicile de secours. Jamais la commune n'aura à exercer elle-même cette action en répétition. D'ailleurs, l'article 21 ne prête nullement à ambiguïté quand il exprime dans son deuxième alinéa que *le département qui a fourni l'Assistance peut exercer son recours contre qui de droit* et que *si l'assisté a son domicile dans un autre département, le recours est exercé contre le département, sauf la faculté pour ce dernier d'exercer à son tour son recours contre qui de droit.*

Passons en revue les cas dans lesquels sera exercée, par le département devenu le créancier de la collectivité du domicile, cette action en répétition de la commune assistante. Cinq situations différentes sont à considérer : 1° l'individu secouru avait son domicile de secours dans le département même ; 2° il était pourvu du domicile communal dans une des communes du département ; 3° il avait son domicile communal dans une commune d'un autre département ; 4° ou dans un département étranger (départemental) ; 5° il était dépourvu de domicile de secours (Etat).

I. — Quand l'individu secouru aura son domicile de secours dans le département où il aura reçu les soins (départemental), pas de difficulté : le département qui aura acquitté les frais, les supportera définitivement.

II. — Quand il aura son domicile de secours communal dans une autre commune du département: le Préfet, directeur du service, s'adressera à la commune du domicile et lui demandera de rembourser les frais d'Assistance exposés à raison du traitement de la personne indigente pourvue du domicile sur son territoire. Sur le refus qui lui sera opposé par la commune d'accéder à cette demande, si le Préfet estime que cette collectivité doit supporter les frais dont il s'agit, il prendra, dans les formes légales, un arrêté inscrivant d'office au budget communal la somme nécessaire pour l'acquittement de cette dépense. Contre cet arrêté, la commune aura le recours prévu par l'article 33 de la loi de 1893 et devra saisir le Conseil de préfecture dans les conditions que nous avons indiquées plus haut dans la partie de ce travail relative au contentieux organisé contre l'acte d'administration.

III. — Mais que décider si la commune assistante est située dans un département et la commune du domicile de secours dans un autre? Nous nous trouverons encore dans cette hypothèse sous l'empire des règles dont nous avons déjà parlé : le service du département où est située la commune assistante fera l'avance des frais de traitement de la personne secourue et en réclamera le montant au service du département où est située la commune du domicile de secours ; à son tour, ce dernier service réclamera à la commune du domicile le paiement de cette dépense et si celle-ci résiste, les mesures coercitives auxquelles l'autorité préfectorale peut avoir recours dans le cycle de l'organisation départementale (inscription d'office au budget) seront édictées contre elle. Exemple : la commune de A..., située dans département de X..., a admis à l'Assistance, en vertu de l'article 20, un individu domicilié dans la commune de B..., située dans un autre département, le département de Z... La commune de A... n'aura aucune action contre la commune de B..., ce sera le département de X... qui, après avoir fait l'avance des frais, se trouvera substitué à elle. Mais le département de X... n'aura, non plus, aucune action contre la commune de B..., il devra s'adresser, s'il veut obtenir le remboursement de ses

avances, au département de Z..., contre lequel il intentera, s'il y a lieu, une action en remboursement des frais exposés. Celui-ci répètera, à son tour, contre la commune de B... la quote-part de la dépense dont il aura fait l'avance pour son compte. Or, les relations du département Z... avec la commune B... sont des relations de collectivités comprises dans la même organisation départementale, donc si cette commune ne voulait pas acquitter sa dette, elle y serait contrainte par le Préfet au moyen des mesures coercitives que nous avons indiquées. L'action contentieuse à laquelle ces mesures donneraient lieu, s'engagerait conformément aux règles déjà tracées devant le Conseil de préfecture du département de Z...

IV. — Si l'individu a été admis, en vertu des art. 20 et 23, aux secours gratuits dans une commune d'un département et s'il est pourvu d'un domicile de secours départemental dans un autre département, les frais de son traitement seront avancés par le département assistant et réclamés au département du domicile. En cas de refus de les acquitter, opposé par ce dernier, une action en remboursement serait intentée contre lui par le département qui en aurait fait l'avance. Nous examinerons ci-après ces sortes de recours (V. § 3 ci-après).

V. — Enfin, quand l'individu secouru sera dépourvu du domicile de secours, il sera à la charge de l'Etat. Le département assistant pourra faire valoir contre cette collectivité son action en remboursement de la même manière qu'il l'exercera contre une collectivité départementale (V. § 4 ci-après).

§ 2. — *Du recours en remboursement ouvert aux communes bénéficiaires de l'art. 35.*

La question s'est posée de savoir si les communes ou syndicats de communes bénéficiaires de l'art. 35 possèdent l'action en répétition dans les conditions prévues par le § 1[er] de l'art. 2 de la loi.

L'affirmative n'est point douteuse si l'on se réfère à la décision prise par le Ministre de l'Intérieur le 8 décembre 1897 dont nous avons déjà parlé. (V. supra p. 202). Puisque les collectivités bénéficiaires de l'art. 35 sont astreintes aux mêmes obligations que les autres collectivités, elles doivent profiter des mêmes avantages. Cette décision exprime, notamment, que les collectivités bénéficiaires de l'art. 35, pourvues d'un hôpital et privilégiées au point de vue de l'admission gratuite de leurs malades et des malades étrangers dans cet établissement, sont tenues de délivrer, en vertu de l'art. 20, des secours à domicile aux individus de passage quand les secours hospitaliers ne leur sont pas indispensables. Nous les croyons réciproquement fondées à exercer, à l'encontre de la collectivité du domicile de la personne secourue dans ces conditions, le recours prévu à l'art. 2, si la durée du traitement à domicile a dépassé dix jours. Par identité de motifs, nous estimons que si ces collectivités, s'étant trouvées dans l'impossibilité de faire admettre à l'hôpital situé sur leur territoire ces malades qui leur sont étrangers faute de place ou d'outillage, avaient pris le parti de requérir leur admission dans un hôpital situé hors de leur territoire, elles seraient recevables à exercer à l'encontre des collectivités débitrices des secours l'action en répétition de l'art. 2, conformément à la procédure tracée par l'art. 21.

Mais l'art. 21 produira-t-il vis-à-vis des collectivités bénéficiaires de l'art. 35, les mêmes effets qu'à l'égard des collectivités communales comprises dans l'organisation départementale? Point du tout. On sait que les communes ou syndicats de communes qui ont obtenu l'autonomie de leur organisation sont tout à fait indépendantes du règlement départemental. En exprimant que les frais avancés par la commune, en vertu de l'art. 20, sont remboursés par le département d'après un état régulier dressé conformément au tarif du Conseil Général, le législateur a visé le cas où la collectivité assistante est rattachée à l'organisation départementale et où le département doit prendre en mains l'action en remboursement de la commune qui est censée avoir fait l'avance des frais. Rien de semblable ne se produit dans notre hypothèse. A l'inverse, d'abord, de ce qui a lieu quand l'Assistance a été accordée par des communes incorporées dans l'or-

ganisation départementale, c'est bien la commune bénéficiaire de l'art. 35 qui doit faire, en réalité, l'avance des frais de traitement. A l'inverse encore, de ce qui se passe dans l'organisation départementale, le département ne rembourse pas les dépenses dont il s'agit, sauf s'il acquiert la certitude que les frais exposés concernent un de ses ressortissants.

Une commune bénéficiaire de l'article 35 a-t-elle alloué, en vertu de l'article 20, les secours médico-pharmaceutique à une personne privée de ressources pourvue du domicile de secours en dehors de son territoire, elle devra elle-même rechercher le débiteur définitif, poursuivre le remboursement de sa créance et non s'en remettre de ce soin au département comme dans le cas où la commune assistante est une commune comprise dans l'organisation départementale. En cela, elle est dans une situation moins avantageuse que cette dernière qui n'a aucune preuve à fournir, aucune démarche à faire. Quand la collectivité du domicile de secours sera une autre commune bénéficiaire de l'article 35, elle exercera son recours directement contre elle. Mais si la collectivité débitrice est ou un département ou une commune englobée dans une organisation départementale, son action sera dirigée contre le service départemental dont ces collectivités dépendent qui aura seul qualité pour y défendre ; le remboursement des frais de traitement sera réclamé à l'Etat quand l'Assistance aura été donnée à un individu dépourvu de domicile de secours.

Quelles seront les dépenses avancées par la caisse municipale qui feront l'objet de l'instance en remboursement? Ce seront les dépenses engagées par le traitement à domicile à partir du 11^{me} jour de maladie. D'après quel tarif ces dépenses seront-elles calculées? La collectivité créancière, va-t-elle, pour obéir aux prescriptions de l'article 21, dresser un état régulier de la dépense conformément au tarif fixé par le Conseil Général du département de la collectivité débitrice, ou bien prendra-t-elle pour base de l'opération le tarif du département où elle est elle-même située? Et si la collectivité débitrice est également autonome, quel tarif suivra-t-on? Nous inclinons à penser que le remboursement devra être opéré sur la base du tarif en usage dans le service d'As-

sistance dont fait partie la collectivité créancière. « La commune créancière, en tout cas, dit le Ministre de l'Intérieur, dans sa solution du 8 décembre 1897 ne pourra réclamer plus que ce qu'a coûté le traitement de l'assisté soigné comme l'eût été un de ses propres ressortissants. » Quand la collectivité débitrice possèdera une organisation autonome, son mémoire de remboursement sera établi d'après son propre tarif, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper de savoir si la collectivité débitrice est ou non rattachée à une organisation départementale.

Pour, compléter ces explications, nous ajouterons que les litiges de cette nature ne concernant pas l'exécution du règlement départemental seront placés hors de la compétence du Conseil de préfecture et que la connaissance en appartiendra à la juridiction ordinaire de premier ressort en matière administrative, c'est-à-dire au Conseil d'Etat.

§ 3. — *Du recours ouvert de département à département.*

L'article 2 de la loi du 15 juillet 1893 ouvre un recours en faveur des collectivités départementales appelées à concourir à l'œuvre d'Assistance qui leur permettra de répéter les unes contre les autres les sommes qu'elles auront indûment acquittées. Cependant le texte de cette loi s'abstient d'indiquer quelle est la nature de ce recours et la juridiction devant laquelle il devra être porté.

Les pouvoirs publics ont voulu, au début du fonctionnement du nouveau service, combler cette regrettable lacune et ont fait appel, dans ce but, aux lumières du Conseil d'Etat dont l'avis a été sollicité. La section de l'Intérieur a formulé comme suit, à la date du 16 mars 1897, son sentiment sur cette question.

La section de l'Intérieur, des Cultes, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, du Conseil d'Etat qui, sur le renvoi ordonné par le Ministre de l'Intérieur, a pris connaissance de la dépêche par laquelle le Ministre pose la question de savoir devant quelle juridiction doit être porté le différend soulevé entre le département de la Lozère et

celui de la Seine au sujet du paiement des frais de traitement d'un malade domicilié à Paris et admis d'urgence à l'hôpital de Mende, par application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite.

Vu la dépêche ministérielle en date du 11 janvier 1897; vu la loi du 15 juillet 1893;

Considérant que la contestation soulevée entre le département de la Lozère et celui de la Seine est de même nature que celles qui surgissent entre deux départements au sujet du paiement des frais de séjour d'un aliéné dans un asile public; que, dès lors, elle doit être soumise à la même juridiction, c'est-à-dire, d'après la jurisprudence actuellement suivie (Conseil d'Etat, 20 avril et 30 novembre 1894), au Conseil d'Etat statuant au contentieux; que rien, en effet, ni dans les travaux préparatoires de la loi de 1893, ni dans le texte même de cette loi, ne permet de supposer que pour les litiges survenant entre deux départements au sujet des frais de traitement d'un malade dans un hôpital, il conviendrait de s'adresser à une autre juridiction;

Est d'avis :

Qu'il y a lieu de répondre à la question posée par le ministre de l'Intérieur dans le sens des observations qui précèdent. (Revue des Etablissements de Bienfaisance, p. 302.)

D'après cet avis, le litige survenu entre deux départements au sujet du remboursement des frais occasionnés par le traitement d'un malade assisté, est assimilé à celui qui surgit entre deux départements au sujet du paiement des frais de séjour d'un aliéné dans un asile public et doit être soumis à la même juridiction. Dans le texte que nous venons de reproduire, le Conseil d'Etat rappelle deux décisions de principe intervenues dans des affaires relatives à un remboursement de frais de séjour d'un aliéné. Afin de mieux dégager l'opinion du Conseil d'Etat, il nous a paru intéressant de bien préciser les conditions dans lesquelles ces deux décisions ont été rendues et la jurisprudence qu'elles ont inauguré. Peut-être parviendrons nous, à l'aide de ces données comparatives, à préciser la nature de ce recours et les règles de compétence qui le régissent.

La loi du 30 juin 1838 a édicté l'obligation pour les départements d'avoir un établissement public destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou à défaut de cette installation, d'hospi-

taliser ces malades dans un établissement public ou privé situé dans un autre département. Cependant, le caractère obligatoire de ces dispositions ne fut pas admis sans contestation. On prétendit que les lois des 10 juillet 1866 et 10 août 1871 ayant supprimé de la liste des dépenses départementales obligatoires celles concernant les aliénés, ces dépenses étaient simplement facultatives. Cette incertitude sur les véritables intentions du législateur dura jusqu'au moment où le Conseil d'Etat rendit les décisions de principe dont nous avons parlé, la première en date du 20 avril 1894, entre le département de l'Aisne et celui de la Seine (Leb., p. 258), la seconde en date du 30 novembre 1894 entre le département de la Seine et celui de la Haute-Savoie (Leb., p. 631) par lesquelles cette haute juridiction, après avoir accueilli le recours des départements demandeurs, mit à la charge des départements du domicile de secours les frais d'internement des aliénés dont les départements assistants avaient fait l'avance. Ces deux arrêts, conçus dans un esprit identique, doivent leur importance aux principes qu'ils consacrent.

Voici le second de ces arrêts :

Considérant que, si la dépêche attaquée du Ministre de l'Intérieur ne constitue pas une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, il résulte de l'instruction que le sieur Bouchardy, ayant été interné à l'asile départemental d'aliénés du Rhône, le Préfet de ce département a saisi successivement le Préfet de la Haute-Savoie et le Préfet de la Seine d'une demande en remboursement par leurs départements des dépenses d'entretion de cet aliéné ; que le Préfet de la Haute-Savoie et celui de la Seine, agissant au nom de leurs départements, ont l'un et l'autre refusé de satisfaire à cette réclamation ; que de ce refus il est né entre les départements intéressés un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître ;

Cette décision consacre à la fois le caractère obligatoire du service des aliénés à l'égard des départements et la compétence de la juridiction administrative pour toutes les actions en remboursement auxquelles le fonctionnement de ce service donne lieu entre départements. En outre, elle nous permet de remarquer que l'acte d'administration qui engendre cette action en remboursement entre départements, n'est autre

que la décision de refus d'acquitter les frais d'internement réclamés, opposée par le Préfet dans l'intérêt du département qu'il a pour mission de représenter. Enfin, à défaut d'un texte de loi qui nous renseigne sur ce point, elle indique que ce recours de pleine juridiction doit être porté directement devant le Conseil d'Etat qui est le juge ordinaire et de droit commun en matière administrative.

Longtemps, on a pensé que le Ministre était appelé à remplir ce rôle de juge ordinaire de droit commun lorsqu'il accomplissait un acte de gestion opposable à un tiers ou lorsqu'il statuait sur un recours hiérarchique formé devant lui en une matière susceptible de recours contentieux. Mais cette théorie qui confondait la fonction d'administrateur avec celle de juge a été battue en brèche par d'éminents jurisconsultes et a été peu à peu abandonnée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (1). Aujourd'hui définitivement condamnée, elle ne compte plus de partisans et la jurisprudence du Conseil d'Etat n'a cessé d'affirmer à chaque occasion les nouveaux principes qui ne permettent plus de contester la séparation de l'administration d'avec la juridiction et qui font de notre haute juridiction administrative ce que tout le monde désirait qu'elle fût: le tribunal de droit commun en matière administrative. (2) Notre arrêt n'a pas été dans cette évolu-

---

(1 et 2) Plusieurs arrêts ont commencé par établir que les actes de gestion accomplis par le Ministre, même ceux qui sont unilatéraux, tels que les liquidations de dettes, les résiliations de marchés, les arrêtés de débet ne sont point des jugements mais des actes d'administration (V. C. E. 24 janvier 1872, Heit (Leb., p. 33), 12 novembre 1875, Barbe (ibid., p. 888); 20 février 1880, Camère (ibid., p. 186).

Puis le Conseil d'Etat a décidé que lorsque le Ministre statuait sur un recours hiérarchique formé devant lui en matière susceptible de recours contentieux, le Ministre n'agissait pas en qualité de juge mais en qualité d'Administrateur. La décision ministérielle rendue sur recours hiérarchique n'est qu'un second acte d'administration qui maintient ou infirme celui de l'autorité plus bas placée dans la hiérarchie. La preuve en est que le recours contentieux peut s'exercer directement, sans recours hiérarchique, devant le Conseil d'Etat contre l'acte d'administration de l'autorité inférieure, omisso medio et que dans le cas où la décision hiérar-

tion une des moins remarquées parmi les décisions du Conseil d'Etat auxquelles nous faisons allusion d'abord parce que, à son tour, il y repousse la doctrine du Ministre-Juge, ensuite parce qu'il s'y proclame juge ordinaire du contentieux administratif dans une espèce où le recours était formé contre l'acte d'administration d'une autorité administrative décentralisée. En effet, le Conseil d'Etat, en retenant le litige dont il avait été saisi par le département créancier, reconnait implicitement qu'il est l'unique juge pour statuer sur un recours contentieux de pleine juridiction dont la connaissance n'a été dévolue par la loi à aucune juridiction et s'institue dans la circonstance juge ordinaire de droit commun. Il ne l'eût point fait s'il eût estimé que le litige était de la compétence

---

chique a été rendue, elle est le plus souvent, quand elle confirme la première décision, déférée en même temps qu'elle à la sanction de la juridiction administrative (V. C. E., 12 août 1868, Pétiaux Leb., p. 913 ; 7 avril 1869, ville de Nîmes (ibid., p. 326), 16 janvier 1874, ville de Lyon (ibid., p. 54), 24 juin 1881, Bougard (Leb., p. 650), 28 avril 1882, ville de Cannes (ibid., p. 387.)

Enfin cette jurisprudence a été appliquée au cas où l'acte d'administration, attaqué en pleine juridiction, émane, non plus d'une autorité soumise à l'autorité hiérarchique mais d'une autorité administrative décentralisée telle que la délibération d'un Conseil Général, de la Commission départementale, d'une Conseil municipal, ou encore de la décision d'un Préfet ou d'un Maire prise en exécution de cette délibération (V. C. E., 13 déc. 1889, Cadot rapporté dans Sirey, 1892-3-17, avec une très longue note explicative de M. Hauriou que nous engageons le lecteur à consulter ; C. E., 28 déc. 1890, Drancesy (Leb., p. 340), 3 fév. 1893, ville de Paris (Leb., p. 55), 3 août 1894, département de la Savoie, nos deux arrêts des 20 avril et 30 novembre 1894, département de la Seine.)

Par un arrêt implicite du 4 juillet 1896, Bergeau (Leb., p. 556), le tribunal des conflits est entré dans les vues du Conseil d'Etat.

La doctrine s'était, elle aussi, depuis longtemps préoccupée de la question qu'elle avait résolue dans ce sens ; elle persiste plus que jamais dans cette voie. Cfr. Bouchéné-Lefer, Revue pratique de Droit français 1863, T. XV., p. 354 ; Quentin Beauchart, Revue critique 1870, T. 37, p. 130 ; Brémond, Revue critique 1886, p. 266 ; Laferrière, Traité de la Jurisprudence administrative en France, deuxième édition, T. premier, page 450 ; Hauriou, Précis de Droit adm., cinquième édition, p. 812 et s.

Les arguments doctrinaires par lesquels cette théorie est soutenue sont

du Ministre statuant au contentieux. Si telle eût été son opinion, il n'eût point, surtout, écarté des débats comme il l'a fait la dépêche par laquelle le Ministre de l'Intérieur avait approuvé le refus opposé par le Préfet de supporter le paiement des dépenses de l'aliéné indigent et avait indiqué le département qui devait supporter la charge d'Assistance. Cette solution donnée au différend par le Ministre, en qualité de juge, eût été considérée par le Conseil d'Etat comme une véritable décision juridictionnelle rendue en premier ressort sur le mérite de laquelle il aurait eu à se prononcer en appel. Mais loin de lui reconnaître le caractère d'une décision juridictionnelle, il n'attribue même pas à la dépêche ministérielle la valeur d'une décision rendue sur recours hiérarchique. En émettant sa décision de rejet, le Préfet avait agi, non pas comme une autorité administrative dépendant de la hiérarchie, mais en qualité de représentant des intérêts du département et en vertu d'une délibération soit du Conseil Général soit de la Commission départementale qu'il avait pour mission d'exécuter. Cette décision du Préfet était dans ces conditions celle d'une auto-

---

en résumé les suivants : Si le Ministre était juge ordinaire de premier ressort, il serait à la fois juge et partie. Le Ministre défend devant le Conseil d'Etat ses propres décisions ce qui indique qu'il n'est pas un juge, car le juge ne défend pas lui-même sa sentence. Les décisions de justice soumises à l'appel le sont toujours devant la même juridiction, tandis que les décisions du Ministre sont tantôt soumises à la compétence du Conseil d'Etat, tantôt à celle du Conseil de préfecture (Cfr. Hauriou, p. 840).

Le Conseil d'Etat a reçu à plusieurs reprises la mission de juger tout le contentieux administratif. L'arrêté du 5 nivôse an VIII, la loi du 19 juin 1845 et celle du 24 mai 1872 l'instituent en quelque sorte, le juge ordinaire de droit commun en cette matière. Ces dispositions sont maintenant appliquées à la grande satisfaction de tous ceux qui ont désiré et favorisé cette importante évolution : « Il faut se féliciter hautement de ce résultat, à l'heure actuelle accepté par tout le monde, dit M. Hauriou, note sur l'arrêt Cadot (S.,1892-3-17), d'abord parce que cela condamne définitivement la doctrine du Ministre-Juge, que cela consacre le principe de la séparation de l'Administration et de la juridiction, que cela établit dans le droit administratif une régle simple, claire, là où il n'y avait auparavant que confusion, ensuite, parce que le contentieux pris en lui-même, ne peut que gagner à être centralisé aux mains du Conseil d'Etat. »

rité administrative décentralisée sur laquelle l'autorité plus haut placée du Ministre n'avait aucune prise et qu'elle était inapte à réformer. C'est pourquoi l'arrêt du 30 novembre 1894 a écarté du litige la dépêche ministérielle et ne lui a donné que la valeur d'un avis qui ne peut servir de base à un recours contentieux.

Le tribunal compétent pour juger les difficultés soulevées entre départements à raison du remboursement des dépenses obligatoires occasionnées par l'internement des aliénés indigents sera, par conséquent, le Conseil d'Etat, jugeant en premier ressort comme juridiction administrative de droit commun. Le recours contentieux de pleine juridiction porté devant lui aura son origine dans l'acte d'administration portant refus du département débiteur d'acquitter le remboursement réclamé et aboutira à la condamnation du département créancier au remboursement des sommes avancées pour l'internement de ses aliénés.

Récemment, une décision rendue par le Conseil d'Etat le 9 février 1900 (département du Nord) a confirmé sur ce point en la précisant, sa jurisprudence antérieure. Le département de la Gironde avait réclamé à celui du Nord le remboursement des dépenses d'entretien d'un aliéné. Le département du Nord, n'ayant pas consenti à reconnaître cette dette, celui de la Gironde porta la difficulté devant le Ministre de l'Intérieur qui, par deux décisions, donna raison à ce dernier et mit à la charge du département du Nord les frais d'internement qui faisaient l'objet de la réclamation. Le département du Nord, peu satisfait de cette solution donnée par le Ministre, la déféra à la sanction du Conseil d'Etat qui statua en ces termes :

Considérant que si les dépêches du Ministre de l'Intérieur en date du 26 janvier et du 28 février 1895 ne constituent par des décisions susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, il résulte de l'instruction que le sieur P... ayant été interné à l'asile des aliénés de Cadillac (Gironde), le Préfet du département de la Gironde a saisi le Préfet du Nord d'une demande en remboursement par son département des dépenses d'entretien de cet aliéné ; que le Préfet du Nord, agissant au nom de son département, a refusé de satisfaire à cette réclamation ; que de ce refus, il est né entre les départements intéressés un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître. (Leb. 1900, p. 103).

Il convient de noter, que dans cette espèce, l'action en remboursement avait été dirigée non par le département créancier contre la décision du refus émanant du département débiteur, mais par ce dernier contre les décisions ministérielles rendues hiérarchiquement et dépourvues de toute force exécutoire comme nous l'avons expliqué il n'y a qu'un instant. Le Conseil d'Etat aurait bien pu se dessaisir d'un litige engagé de cette façon puisque les deux décisions ministérielles n'étaient point sujettes à recours. Il n'en a rien fait cependant et après avoir donné au procès la véritable physionomie qu'il devait présenter, c'est-à-dire après avoir écarté des débats les deux dépêches ministérielles, il a évoqué l'affaire devant lui et a jugé que du refus opposé à la demande du département de la Gironde par le Préfet du Nord, agissant au nom de ce dernier département, il était né entre ces deux collectivités un litige dont il lui appartenait de connaître. Puis, statuant sur le fond et en pleine juridiction il a annulé l'acte d'administration de refus émanant du Préfet du Nord et a condamné ce département à rembourser à celui de la Gironde les frais d'internement qu'il avait avancés. Peut-on affirmer avec une plus grande netteté les prérogatives juridictionnelles du Conseil d'Etat et son pouvoir d'évocation, peut-on, en même temps, mieux définir les circonstances dans lesquelles ce contentieux de pleine juridiction est susceptible d'être organisé entre départements devant la juridiction administrative de droit commun? (1)

---

(1) Dans l'arrêt du 9 février 1900 nous relevons une autre particularité Il contient la disposition suivante : « La ville de Lille garantira le département du Nord de ces condamnations en principal, intérêts et dépens dans la limite fixée par le réglement départemental portant fixation du contingent des communes dans les dépenses des aliénés. » Est-ce à dire que cette disposition soit absolument nécessaire dans une décision de justice de cette nature ? Nous ne le pensons pas. En matière de service d'aliénés, comme en matière d'Assistance médicale gratuite, l'obligation pour les collectivités communales de supporter les dépenses occasionnées par le traitement de leurs ressortissants est indubitable et quand le département où elles sont situées en a fait l'avance, elles sont tenues d'en opérer, à leur tour, le remboursement encore qu'aucun jugement ne les y condamne. Nous avons vu

C'est cette jurisprudence qui, d'après l'opinion de la section de l'Intérieur, devra être suivie quand il s'agira de statuer sur des litiges ayant trait à des répétitions de sommes entre départements réclamées à raison du traitement des malades assistés en vertu de la loi du 15 juillet 1893.

Depuis que la section de l'Intérieur a émis son avis du 16 mars 1896, des décisions contentieuses sont intervenues sur recours des départements intéressés qui ont, de tous points, adopté son opinion. La première porte la date du 8 août 1899 (Leb. p. 591), elle a été rendue à la requête du Préfet de la Mayenne, qui demandait l'annulation d'un arrêté par lequel le Conseil de préfecture de la Sarthe avait condamné le département de la Mayenne à rembourser à celui de la Sarthe, avec les intérêts à partir du 12 octobre 1897, la somme de 732 fr. 50 montant du séjour d'une demoiselle D... à l'hôpital du Mans. Sur la compétence, cet arrêt est ainsi libellé :

Considérant que l'art. 33 de la loi du 15 juillet 1893 n'attribue compétence au Conseil de préfecture que pour connaître : 1° des contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil général prise en vertu de l'art. 5 ; 2° des réclamations des commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'art. 24 ;

Considérant, que l'action portée par le département de la Sarthe devant le Conseil de préfecture de ce département tendait à faire condamner le département de la Mayenne à lui rembourser le montant des frais de traitement dans l'hôpital du Mans de la demoiselle Derenne qui a son domicile de secours dans le département de la Mayenne ; que ce débat n'est pas au nombre de ceux sur lesquels le Conseil de préfecture a été appelé à statuer par la disposition de loi précitée que, dès

---

qu'elles peuvent être l'objet, de la part du Préfet, de mesures coercitives si elles tentent d'éluder cette stricte obligation. Nous reconnaissons toutefois que cette précaution de faire garantir le département des condamnations pécuniaires prononcées contre lui est de nature à prévenir des difficultés ultérieures qui pourraient surgir si, par exemple, la commune du domicile ne consentait à acquitter la part de dépenses qu'elle doit assumer et voulait attaquer l'arrêté d'inscription d'office dont elle aurait été l'objet. Dans ce cas, la décision du Conseil d'Etat lui serait opposée et lui enlèverait tout espoir d'obtenir gain de cause.

lors, le Conseil de préfecture était incompétent pour statuer sur la demande du département de la Sarthe et que le département de la Mayenne est fondé à en demander l'annulation ;

Mais considérant que, du refus du Conseil Général de la Mayenne de rembourser au département de la Sarthe les frais de traitement dont s'agit naît un litige sur lequel il appartient au Conseil d'Etat de statuer que le Conseil d'Etat est saisi de conclusions des parties à cet effet et que l'affaire est en état; qu'il y a lieu, par suite, de statuer au fond.

Vient ensuite un arrêt du 14 décembre 1900 (Leb. p. 749) rendu entre le département de l'Allier et le département de la Seine.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le Préfet du département de l'Allier ayant saisi celui de la Seine d'une demande tendant au remboursement par le département de la Seine des frais de l'Assistance médicale donnée à la demoiselle Pois à l'hôpital de Moulins, le Préfet de la Seine, agissant au nom du département a refusé de satisfaire à cette réclamation ; que de ce refus il est né entre les deux départements un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître ;

Enfin par deux arrêtés rendus le même jour (21 décembre 1900 Leb., p. 802) entre le département du Calvados et de la Seine d'une part, et entre celui de la Lozère et de la Seine d'autre part, le principe de la compétence du Conseil d'Etat a été une fois de plus proclamé. Ces deux décisions offrent, au surplus, cette particularité que le département de la Seine y est pris à partie et qu'il y est condamné à rembourser à la collectivité qui en avait fait l'avance, le montant des dépenses d'Assistance exposées pour le traitement de ses ressortissants.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le Préfet du département du Calvados s'est vainement adressé à celui du département de la Seine pour obtenir le remboursement par ce dernier des frais faits pour les traitements des sieurs Vincent, Larette et Halley des Fontaines dans divers hôpitaux du département du Calvados; que, dans ces circonstances, il existe entre les deux départements un litige sur lequel il appartient au Conseil d'Etat de statuer ;

Considérant qu'aucune disposition de loi n'a exempté le département de la Seine des obligations imposées par la loi du 15 juillet 1893 à tous les départements ; qu'en vertu des dispositions des art. 20 et 21 de cette

loi, si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département que celui ou il a été admis à l'Assistance médicale, le département qui a fourni l'Assistance peut exercer son recours contre le département du domicile de secours de l'assisté;

Ces quatre décisions sont l'évidente manifestation de la volonté du Conseil d'Etat d'assimiler la jurisprudence en matière d'Assistance médicale gratuite à celle suivie par lui dans les contestations entre départements et relatives au service des aliénés, et de mettre en concordance sa jurisprudence avec l'avis émis par la Section le 16 mars 1897. Cependant, les unes et les autres, pour aboutir à des résultats identiques, n'en sont pas moins spéciales par certains côtés. Par l'arrêt du 8 août 1899, le Conseil d'Etat infirme une décision du Conseil de préfecture à raison de l'incompétence de ce tribunal, sur l'appel interjeté par le Préfet du département débiteur, L'arrêt du 14 décembre 1900 statue sur une espèce ordinaire de recours d'un département créancier contre un département débiteur en raison de la décision de rejet rendue par le Préfet. Les deux arrêts du 14 décembre 1900 ne visent pas une décision de cette nature, l'action a pour origine le silence gardé par le département débiteur, silence qui équivaut à une décision de rejet; c'est là une des premières applications de l'art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 dont il a été question plus haut (V. supra, p. 243); de plus, ces arrêts tranchent une difficulté dont nous avons parlé concernant les obligations du département, de la Seine (V. supra, p. 204 in fine).

De ce qui précède il est permis de conclure dans le sens des observations formulées par M. Hauriou en note de l'arrêt du 10 mars 1899 (Sirey 1900, 3-33), à savoir que dans la matière des recours entre départements, on s'est placé au point de vue du fond du droit; on a estimé que l'organisation des services départementaux d'Assistance entraîne entre tous les départements de France à raison des faits d'Assistance interdépartementaux qui se rattachent au fonctionnement de ces services, une sorte de consortium administratif qui accuse entre ces collectivités l'existence de liens de droit de nature administrative. Logiquement, on a attribué ce contentieux au juge du droit commun, c'est-à-dire au Conseil d'Etat.

Quelles sont les sommes que le département du domicile de secours devra rembourser ? Seulement celles qui auront été réellement dépensées à raison du traitement de l'assisté, défalcation opérée des dépenses afférentes aux dix premiers jours de maladie qui resteront toujours à la charge de la collectivité assistante. S'agit-il d'une Assistance à domicile? Le département qui aura fait l'avance des frais, réclamera sur état au département du domicile les dépenses exposées régulièrement en son nom, conformément aux tarifs en vigueur dans son organisation (honoraires des médecins et prix des médicaments). S'agit-il d'une Assistance hospitalière? Le département créancier, après avoir justifié que le malade a été admis dans l'établissement en vertu de la loi de 1893, produira un état de ses dépenses à partir du onzième jour de traitement. Les prix de journées y seront calculés d'après la fixation qui en aura été faite par arrêté préfectoral (art. 24 de la loi).

§ 4. — *Du recours ouvert contre l'Etat.*

Lorsque l'individu privé de ressources a reçu les soins de l'Assistance et qu'il est dépourvu de domicile de secours, les frais qui résultent de son traitement sont, à partir du onzième jour de maladie, à la charge de l'Etat. Dans ce cas, les dépenses exposées sont avancées par le service départemental qui a assisté le malade et réclamées par lui à l'Etat. Si des difficultés viennent à surgir entr'eux au sujet de la détermination du domicile ou du remboursement des frais, elles pourront être soumises à l'appréciation du Conseil d'Etat qui sera seul compétent pour en connaître. Le refus opposé par le Ministre de l'Intérieur de consentir la prise en charge qui lui est demandée par le département est de nature à faire naître un litige devant cette juridiction. La décision de justice qui terminera le différend devra être aussitôt exécutée par chacune des parties en cause.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'offre encore aucun exemple d'un recours exercé par un département contre l'Etat; bien rarement il sera utilisé par les services départementaux

en raison de la déférence très grande qu'ils éprouvent pour les décisions ministérielles, mais ce recours est théoriquement possible. Les règles que nous venons d'indiquer relatives au recours de département à département lui seront applicables.

SECTION II. — Des recours contre les tiers.

Après avoir passé en revue les recours des collectivités entre elles qui dérivent de l'application de la première partie de l'art. 2 de la loi de 1893, nous allons maintenant chercher à dégager la portée de la seconde partie de cet article, d'après laquelle : *La commune, le département ou l'Etat peuvent exercer leur recours, s'il y a lieu..... soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'Assistance médicale envers les malades, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les art. 205, 206, 207 et 212 du Code civil.*

Nous avons dit plus haut les motifs qui nous ont fait étudier séparément les deux parties de cet art. 2 (V. supra p. 284 2e observation).

Il faut, dans l'étude de ce recours, partir de l'idée déjà exprimée par nous, qu'une fois l'indigence du postulant à l'Assistance reconnue administrativement, soit par son inscription sur la liste communale au moment de sa confection, soit d'office en cours d'année en vertu de l'article 19, soit par décision de la Commission cantonale, soit par un arrêté préfectoral, conformément aux articles 20 et 23 de la loi, il ne sera pas possible à la collectivité débitrice des secours de la contester pour s'affranchir de sa dette d'Assistance. Cette reconnaissance vaudra contre elle quand après l'allocation des secours ou en cours de traitement il aura été constaté que le bénéficiaire des secours n'était pas dans les conditions requises pour les obtenir. En d'autres termes, le fait pour une collectivité, d'avoir délivré le bénéfice de l'Assistance à une personne non privée de ressources qu'elle avait crue indigente, ne la dispenserait pas d'être tenue vis-à-vis du service, au paiement des frais du traitement de cette personne. Pratiquement, cette règle nous paraît pouvoir être

énoncée de la façon suivante : Si une collectivité, après avoir délivré les secours gratuits de l'Assistance à une personne présumée privée de ressources dont la situation précaire avait été régulièrement constatée et dont l'admission aux secours gratuits avait été prononcée selon le vœu de la loi, découvre que la dite personne est, par les biens qu'elle possède, à l'abri du besoin, où que sa famille est en état de subvenir aux dépenses de son traitement, ou qu'une société, qu'un patron responsables sont tenus à l'Assistance envers elle, qu'en un mot, elle a indûment reçu l'aide de la communauté, cette collectivité ne sera point fondée à se prévaloir de cette circonstance pour refuser sa participation aux frais résultant du traitement de cette personne. Cette participation sera due par elle parce que vis-à-vis de la collectivité débitrice des secours, la reconnaissance de l'indigence était définitive. Toutefois, après avoir acquitté sa part de dépenses, la collectivité du domicile aura la faculté de se retourner contre le bénéficiaire des secours ou contre ceux qui lui doivent l'Assistance et d'exercer contre eux l'action que lui confère la deuxième partie de l'article 2. C'est cette action encore qui, en vertu de l'article 22, lui permettra d'établir que la personne figurant sur la liste d'Assistance et qui a quitté la commune n'était pas en situation d'obtenir les secours gratuits qu'elle a cependant reçus d'une autre collectivité durant l'année qui a suivi son inscription sur la liste (1). Cette règle recevra son application dans toutes les occasions où la collectivité aura à supporter la charge des secours, et il est de toute nécessité qu'il en soit ainsi pour éviter de livrer le service aux pires désordres et de jeter le plus grand trouble dans les finances des collectivités. Elle peut être énoncée par les deux propositions suivantes :

---

(1) Nous avons rapproché ci-dessus, p. 285, la première partie de l'art. 2 de l'art. 21. Dans le même ordre d'idées nous devons rapprocher la seconde partie de ce même art. 2, de l'art. 22.

Au sujet de cet article 22 nous avons déjà fourni des commentaires (supra p. 18[2]), auxquels nous renvoyons le lecteur.

1° la collectivité qui aura délivré à son ressortissant les secours de l'Assistance médicale gratuite après son inscription sur la liste communale, sera tenue d'acquitter la part de frais qui lui incombe, à raison des soins donnés, sauf à attaquer l'assisté revenu à meilleure fortune ou ses débiteurs devant la juridiction civile pour obtenir leur condamnation au remboursement de ses avances ; 2° la collectivité du domicile pour le compte de laquelle une autre collectivité aura délivré les secours, ne sera point fondée à arguer de la solvabilité du secouru pour refuser à la commune assistante le remboursement de ses avances, elle devra la désintéresser de toute la dépense qu'elle doit elle-même assumer (à partir du onzième jour de maladie) ; elle répètera, si elle le juge à propos, contre l'assisté ou contre qui de droit, les sommes qu'elle aura déboursées pour lui. Si la collectivité du domicile refusait ce remboursement à la collectivité assistante, elle s'exposerait de la part de cette dernière au recours administratif (de collectivité à collectivité) dérivant de la première partie de l'article 2.

Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé dans des espèces relatives à l'Assistance médicale gratuite ; mais par deux arrêts des 8 août 1895 (Châteauroux, Leb., p. 642) et du 24 mars 1899 (département de l'Isère, Leb., p. 239), il a décidé qu'une commune ne peut contester l'inscription d'office à son budget des frais d'entretien d'un aliéné dans un asile départemental en se fondant sur ce que la famille de l'aliéné est en état d'y subvenir, cette inscription d'office ne faisant pas obstacle à ce que la commune réclame à la famille le remboursement de ces frais. Cette jurisprudence devient applicable au service d'Assistance médicale gratuite qui, plus encore que celui des aliénés, est un service obligatoire.

Par conséquent, la doctrine aussi bien que la jurisprudence s'accordent pour fixer, comme nous venons de l'indiquer, la nature et la portée du recours concédé aux collectivités par la deuxième partie de l'article 2 de la loi de 1893. Voyons maintenant contre qui la collectivité exercera son action en répétition.

L'article 2 de la loi de 1893 fournit la nomenclature des défendeurs aux procès éventuels que les collectivités pourront intenter en vue d'obtenir le remboursement des frais de traitement indûment acquittés par elles.

Ce seront les membres de la famille de l'assisté tenus envers lui à la dette alimentaire, notamment ceux désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil ; ce seront également toutes personnes, sociétés ou corporations dans l'obligation de lui venir en aide en cas de maladie. Mais cette énumération n'est point limitative, elle se réfère aux cas les plus fréquents et il est clair que les collectivités n'ont pas à voir en elle une limite à leurs prétentions. L'Assistance publique n'étant donnée qu'à défaut d'autre Assistance, si la personne secourue eût été en mesure de se procurer les secours nécessaires à son état en dehors de la collectivité qui les a fournis, soit que les ressources dont elle disposait lui eussent permis de se soigner à ses frais, soit que les sociétés auxquelles elle était affiliée, ou les membres de sa famille, ou un patron responsable eussent été tenus d'assumer les dépenses résultant des frais de sa maladie, il conviendrait d'admettre que la collectivité assistante serait fondée à introduire son recours contre cette personne qui ne réunit pas les conditions requises pour obtenir le bénéfice de la loi de 1893, ou contre toutes personnes, sociétés ou corporations ou contre le patron responsable tenus à l'Assistance envers elle. Et ce recours ne comporterait aucune restriction, il s'exercerait toutes les fois que la collectivité aurait donné ce qu'elle ne devait pas.

Nous passerons en revue quatre hypothèses :

Première hypothèse. — La personne assistée se trouve en situation de faire face, par ses propres ressources, aux frais de son traitement.

La collectivité exercera d'abord, s'il est possible, son recours contre la personne elle-même qui a reçu indûment l'Assistance. Deux cas peuvent se produire : ou cette personne possédait les ressources suffisantes pour acquitter les frais de

son traitement avant d'être admise à bénéficier des secours alloués par la collectivité, ou elle a cessé d'être indigente seulement en cours de maladie.

Dans le premier cas, l'action en remboursement portera sur l'intégralité des frais exposés ; dans le second cas, sur les dépenses engagées par la collectivité depuis que l'assisté est revenu à meilleure fortune, la gratuité des soins donnés pendant qu'il était privé de ressources lui étant irrévocablement acquise.

La collectivité pourra, en outre, user de la faculté accordée par l'article 1166 du Code civil à tout créancier d'exercer, au nom de son débiteur, les droits et actions qui lui compètent, quand ce dernier aura négligé ou refusé de les faire valoir. Par exemple, si une personne ayant reçu de la collectivité les secours gratuits de l'Assistance, se refusait à exercer son droit de demander le rapport à une succession ou la réduction de libéralités portant atteinte à la réserve ou celui de faire écarter d'une hérédité à laquelle elle est appelée des personnes incapables ou indignes, il paraît évident que la collectivité créancière des frais de maladie serait autorisée à agir en son nom et à garantir par ce procédé le remboursement de ses avances.

Deuxième Hypothèse. — L'individu assisté a des parents qui sont tenus à la dette alimentaire envers lui.

Les membres de la famille de l'assisté, contre lesquels l'art. 2 de la loi de 1893 autorise l'action en remboursement, sont ceux désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil.

Art. 205. — Les enfants doivent les aliments à leur père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin.

Art. 206. — Les gendres et belles-filles doivent également et dans les mêmes circonstances des aliments à leur beau-père et belle-mère ; mais cette obligation cesse : 1° lorsque la belle-mère a convolé en secondes noces ; 2° lorsque celui des époux qui produisait l'affinité, et les enfants issus de son union avec l'autre époux, sont décédés.

Art. 207. — Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques.

Art. 212. — Les époux se doivent mutuellement fidélité, secours et assistance (1).

Comme nous l'avons dit plus haut, cette énumération n'est pas limitative mais énonciative. D'autres personnes que celles mentionnées aux articles 205, 206, 207 et 212, sont tenues, le cas échéant, au paiement d'une pension alimentaire ; c'est à elles que le législateur a fait surtout allusion en employant dans la rédaction de l'article 2 le terme *notamment* qui tend à donner une certaine extension à notre recours.

Dans leurs commentaires sur l'article 2 de la loi de 1893, la circulaire ministérielle du 18 mai 1894 et M. Campagnole émettent l'opinion qu'il a paru inutile, en raison du peu de fréquence de l'application de semblables obligations de les énumérer toutes dans l'article 2 de la loi nouvelle, que, par le terme *notamment*, le législateur a suppléé intentionnellement à cette

(1) Les différentes classes de personnes auxquelles la loi impose l'obligation alimentaire n'en sont pas tenues simultanément, elles n'y sont soumises que successivement, les unes à défaut des autres. Cette obligation pèse en premier lieu sur les descendants, en second lieu sur les ascendants, en troisième lieu sur les gendres, brus, et autres alliés de la ligne descendante d'un degré inférieur, et enfin sur les beaux-pères, belles-mères et autres alliés de la ligne ascendante d'un degré supérieur.

Ainsi les ascendants ne peuvent être recherchés par l'action alimentaire, lorsqu'il existe des descendants, à moins toutefois que les descendants existants ne soient hors d'état de fournir les aliments, ou que la discussion de leurs biens ne présente trop de difficulté.

Ainsi encore, les alliés ne sont tenus de l'obligation alimentaire, qu'à défaut de parents dans la ligne descendante et ascendante, et les alliés de la ligne ascendante n'y sont soumis qu'à défaut d'alliés de la ligne descendante.

D'un autre côté, les descendants et ascendants ne sont soumis à l'obligation alimentaire, que dans l'ordre où la loi les appelle à la succession de celui qui réclame des aliments.

Ainsi, les petits-enfants ne doivent des aliments à leur aïeul qu'au défaut de leur père ; mais, en pareille circonstance, ils sont, malgré l'existence d'autres enfants du premier degré, soumis à l'obligation alimentaire concurremment avec ces derniers.

Ainsi encore, l'aïeul et l'aïeule paternels ne doivent des aliments à leurs petits enfants qu'au défaut du père. Mais aussi sont-ils, dans ce cas, soumis

lacune. Un amendement fut cependant présenté le 16 mars 1893 au Sénat par M. Chovet dans le but de la combler. La rédaction suivante fut proposée à la Haute-Assemblée :

La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'Assistance médicale envers le malade, notamment, contre tous parents, alliés, tuteurs officieux, bénéficiaires de donations entre vifs ou tous autres auxquels incombe déjà, d'après les art. 205, 206, 207 et 212, 364, 762, 763, 955 du Code civil, l'obligation de servir à l'assisté une pension alimentaire.

Et pour soutenir l'addition de cette disposition au texte adopté par la commission, l'honorable sénateur développait cet argument :

Rien de plus juste, à mon avis, que de dire à ceux qui, en vertu du Code civil, sont obligés de servir à l'assisté une pension alimentaire : « vous lui devrez, au moins, les secours médicaux en cas de maladie. » Cela me paraît d'une logique indiscutable, et je ne crois pas pouvoir être en désaccord avec la commission sur ce point.

J'ajoute donc à la nomenclature qu'elle propose : les personnes désignées dans les art. 364, 762 et 955 du Code civil.

L'art. 364 parle des tuteurs officieux, c'est-à-dire des personnes qui, arrivées à l'âge de cinquante ans et désirant adopter un enfant, doivent lui fournir pendant un certain nombre d'années tous les soins que l'enfant est en droit d'attendre de ses père et mère. Les art. 762 et 763 visent les enfants adultérins ou incestueux au profit desquels, dans certains cas, on peut demander une pension alimentaire. L'art 955 vise

---

à l'obligation alimentaire, malgré l'existence de la mère, et concurremment avec elle.

Les mêmes règles s'appliquent, par analogie, aux alliés de la ligne descendante et ascendante dans le cas, ou à défaut de parents, ils sont tenus de la dette alimentaire.

Enfin, lorsque plusieurs personnes se trouvent simultanément soumises à l'obligation de fournir des aliments, chacune d'elles n'en est cependant tenue que pour sa quote-part.

(Cfr. Aubry et Rau cours de droit civil français, tome VI, 4e édit. p. 101.)

les bénéficiaires de donations entre vifs qui, sous peine de voir résilier la donation faite à leur profit, sont obligés, le cas échéant, de servir une pension alimentaire à leur bienfaiteur, si ce dernier vient à tomber dans le besoin.

En conséquence, il semble ainsi que je le disais en commençant, que pour ces différents cas, prévus pour ainsi dire par le Code civil, il n'est pas de discussion possible. (Cfr. Campagnole. Commentaire de la loi du 15 juillet 1893, p. 81).

Le Sénat n'adopta point cet amendement estimant, sans doute, qu'il était superflu d'étendre la nomenclature arrêtée par la Commission, la disposition additionnelle proposée par M. Chovet y étant implicitement comprise.

Donc, que la collectivité invoque les articles du Code civil compris dans le texte de la loi de 1893 ou ceux dont M. Chovet demandait l'addition, elle est, dans tous les cas, fondée à se retourner contre la personne tenue à la dette alimentaire envers l'assisté auquel les secours gratuits ont été indûment délivrés. Cette action en répétition de la part de la collectivité est justifiée par les considérations mêmes que présentait M. Chovet à savoir que « rien n'est plus juste que de dire à « ceux qui, en vertu du Code civil, sont obligés de servir à « l'assisté une pension alimentaire : vous lui devrez au moins « les secours médicaux en cas de maladie ». Elle est encore justifiée par les décisions de justice intervenues, par les avis émanant des plus savants commentateurs de la loi de 1893 d'après lesquels la dette alimentaire comporte, en même temps, la dette d'Assistance en cas de maladie envers celui qui en est le bénéficiaire. Enfin cette action repose sur l'application de l'art. 1166 du Code civil que nous avons déjà cité.

La collectivité du domicile de secours qui aura, suivant les règles que nous avons rappelées dans nos précédents chapitres, acquitté les frais de traitement d'un assisté, sera fondée, conformément aux art. 2 de la loi de 1893 et 1166 du Code civil combinés, à actionner les personnes redevables vis-à-vis de l'assisté, devenu leur propre débiteur, d'une pension alimentaire et à demander qu'elles soient condamnées à la défrayer du tout ou d'une partie de cette dépense.

Il conviendra, toutefois, de ne point perdre de vue que les secours de l'Assistance, comme les aliments, ne sont accordés,

suivant l'expression de l'art. 208 du Code civil : « que dans la proportion des besoins de celui qui les réclame, et de la fortune de celui qui les doit. » On ne saurait donc réclamer aux personnes redevables de la dette alimentaire envers l'assisté une contribution supérieure à celle qu'elles sont légalement dans la nécessité d'assumer. Dans cet ordre d'idées, celles-ci pourraient faire valoir, pour résister à l'action dirigée contre elles, que l'assisté est assez fortuné lui-même pour désintéresser la collectivité et obtenir leur mise hors de cause. La collectivité aurait encore la ressource, dans ce cas, de diriger son action contre l'assisté dont elle aurait ignoré la situation pécuniaire aisée. De plus, est-il observé par M. Campagnole (op. cit. p. 82), il a été jugé : « que « le recours de l'Assistance publique procède de la nature de « la créance alimentaire et ne peut s'exercer que s'il y a lieu, « c'est-à-dire si au moment où les dépenses d'Assistance ont « été faites, les membres de la famille pouvaient venir en aide « à leur parent indigent » L'action en remboursement ne saurait être admise, par exemple, contre les parents qui justifient, au moment où la dépense a été faite, avoir acquitté l'obligation alimentaire dans les termes d'un jugement rendu au profit de leur parent (trib. de la Seine 20 décembre 1887).

A noter pour terminer nos explications relatives au sujet que nous venons de traiter et pour servir de conclusion aux observations qui précèdent que notre recours n'a pas modifié en les étendant, les prescriptions édictées par le Code civil en matière de dette alimentaire. Le système adopté par le Code civil est resté entier, le législateur de 1893 s'est seulement borné à le reproduire.

Troisième hypothèse. — L'individu assisté est affilié à une société de secours mutuels.

Les sociétés de secours mutuels sont-elles visées par l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893 et sont-elles tenues à rembourser au service de l'Assistance les frais de traitement de leurs membres adhérents?

Les travaux préparatoires de la loi (exposé des motifs du projet du Gouvernement, projet présenté par la commission de la Chambre, discussion au Sénat, explications fournies

par le commissaire du Gouvernement devant cette haute Assemblée) autorisent à penser qu'il est entré dans les intentions formelles du législateur d'assujettir les sociétés de secours mutuels au remboursement des frais prévus par l'art. 2.

Mais dans quelles limites et dans quelles conditions ce remboursement sera-t-il réclamé par la collectivité qui a délivré l'Assistance à un mutualiste? Il importe de savoir si, en tout état de cause, les mutualistes seront exclus du bénéfice de la loi du 15 juillet 1893, si leur inscription sur les listes d'Assistance devra être refusée, et si les frais du traitement qu'il auront reçu au titre de l'Assistance médicale gratuite, feront toujours l'objet d'un recours contre les sociétés auxquelles ils sont affiliés.

La situation critique résultant pour les sociétés de secours mutuels des dispositions inscrites dans l'art. 2 n'a pas été sans leur causer de vives appréhensions. En effet, la plupart de ces sociétés ayant, comme le nouveau service public, exclusivement pour but d'assurer leurs adhérents contre le risque de la maladie se demandaient avec inquiétude quel allait être leur sort, si l'institution concurrente et rivale de l'Assistance, qui ne manquerait pas d'attirer vers elle toutes les adhésions, puisque plus favorisée elle n'exige aucun sacrifice pécuniaire, aucun effort individuel, surgissait à leurs côtés. Ce danger parut encore plus menaçant quand on connut l'exclusion des listes d'Assistance et des secours gratuits dont les mutualistes avaient été l'objet dans bon nombre de départements.

Il fallait à tout prix sortir de l'état de perplexité où l'on se trouvait et tirer au clair les véritables intentions du législateur. M. Cros-Mayrevieille, Conseiller Général de l'Aude, entreprit cette tâche et à lui revient l'honneur et le mérite d'avoir provoqué, sur ce point, les explications du Conseil supérieur de l'Assistance publique que nous ferons connaître plus loin.

L'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893, disait M. Cros-Mayrevieille au Conseil général de l'Aude, au cours de sa session d'août 1898, l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite crée au profit de la commune, du département ou de l'Etat, contre les sociétés de

secours mutuels, un recours en remboursement des dépenses faites pour les soins donnés aux membres de ces sociétés. La loi d'Assistance considère une société de secours mutuels comme débitrice de ces soins.

Je trouve que cette disposition légale est injuste et périlleuse pour l'avenir de la mutualité puisque les frais d'Assistance finiraient par absorber aux sociétés de prévoyance une grande partie de leurs revenus.

C'est pour sauvegarder les intérêts de ces sociétés, si dignes d'intérêt, que j'ai l'honneur de vous soumettre le vœu suivant tendant à l'abrogation de partie de l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893.

Le Conseil Général :

Considérant qu'il convient de favoriser le développement des œuvres de prévoyance qui sont essentiellement démocratiques ;

Considérant que le recours en remboursement exercé contre les sociétés de secours mutuels par la commune, le département ou l'Etat, pour soins médicaux donnés aux mutualistes inscrits sur les listes d'Assistance, est abusif et de nature à porter une grave atteinte aux intérêts de la mutualité ;

Emet le vœu que l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893 soit modifié en ce sens que les sociétés de secours mutuels seront exonérées du remboursement à l'Assistance médicale gratuite des soins médicaux donnés aux membres de ces sociétés.

Le Conseil Général de l'Aude voulut bien reconnaître la justesse des observations présentées par M. Cros-Mayrevieille et adopta ce vœu qui, soumis à l'examen du Conseil supérieur de l'Assistance publique, fut l'objet au sein de cette compagnie d'une discussion approfondie dans la séance qu'elle tint le 17 mai 1899 (fascicule du Conseil supérieur n° 70). La question à résoudre fut celle de savoir si la disposition de l'art. 2 était abusive, injuste et périlleuse pour l'avenir de la mutualité, s'il convenait, en conséquence, d'en réclamer la suppression ? Le Conseil supérieur, après un échange d'observations intéressantes à consulter, et qui témoignent de sa préoccupation de concilier tous les intérêts en jeu et de se maintenir sur le terrain de la légalité, se prononça pour la négative. Mais il eut la précaution de bien préciser dans quel sens il convenait d'entendre la disposition de l'art. 2 et dans quelles circonstances déterminées on devait faire usage, à l'encontre des mutualités,

du recours qu'elle édicte. La résolution suivante fut le résultat de cette délibération :

Il n'y a pas lieu de provoquer une modification de l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893. Cet article a formulé un principe d'une équité incontestable que le Conseil supérieur a rappelé en ces termes dans la déclaration qu'il a adoptée dans sa session de mars 1898 : l'*Assistance publique n'est due qu'à défaut d'autre Assistance.*

L'application de ce principe, dans les limites posées par la loi, ne saurait porter préjudice au fonctionnement des sociétés de secours mutuels ni entraver leur développement. Il semble, au contraire, qu'en essayant de s'y soustraire, ces associations manqueraient à l'objet principal de leur mission.

Les sociétés de secours mutuels, a-t-on fait remarquer, sont en vertu du contrat qui les lie aux membres participants, astreintes envers eux à l'exécution de certaines obligations. Celles-ci consistent, le plus souvent, en l'attribution de secours en cas de maladie. Si donc les sociétés se sont engagées à subvenir, moyennant le prélèvement d'une cotisation mensuelle, aux frais de maladie de leurs membres adhérents, il serait étrange qu'elles pussent s'en exonérer et s'en décharger sur l'Assistance médicale gratuite. Suivant le principe proclamé par le Conseil supérieur de 1898 : « l'Assistance publique n'est due qu'à défaut d'autre Assistance ». Or, le mutualiste qui reçoit déjà les secours médico-pharmaceutiques de la société à laquelle il est affilié, n'est pas dans les conditions exigées par la loi pour obtenir le bénéfice de l'Assistance publique. Il ne sera réellement privé de ressources que lorsque son contrat avec la société sera arrivé à expiration ou que celle-ci ne sera plus tenue envers lui à la délivrance des secours. En attendant, les collectivités seront fondées à exercer contre les sociétés de secours mutuels le recours de l'art. 2 toutes les fois que pourra être invoquée leur obligation à l'égard de l'assisté.

Le plus grand nombre des sociétés de secours mutuels ne subviennent pas indéfiniment aux besoins de leurs membres participants, leurs statuts limitent la durée des secours et déterminent les conditions dans lesquelles ils sont alloués ; ces secours ne consistent, généralement, qu'en soins donnés à domicile, à l'exclusion du traitement hospitalier et en une

indemnité journalière quand le malade se trouve dans l'impossibilité de travailler. De telle sorte qu'en décidant son exclusion absolue du bénéfice de la loi de 1893, on aurait placé le mutualiste dans l'alternative ou d'être privé de toute Assistance après la cessation des secours accordés par la société ou de retirer son adhésion à l'œuvre mutuelle pour obtenir alors les secours accordés par le nouveau service. Il n'eût point hésité, dans ces conditions, à prendre le second de ces partis et à demander que le régime commun lui fût appliqué. Les mutualités n'auraient pas tardé à ressentir le contre coup de ces défections et à perdre tous leurs membres adhérents. Aussi éprouva-t-on un véritable soulagement quand on apprit la solution, aussi juste que rationnelle, donnée à la question par le Conseil supérieur, suivant laquelle l'art. 2 devait conserver au regard des sociétés de secours mutuels toute sa valeur et le recours qu'il édicte n'être excercé contre elles que dans le cas où on pourrait leur opposer leurs propres engagements vis-à-vis de l'assisté. L'application de cet article sera donc restreinte au cas où la société aura contracté l'obligation de venir en aide à ses membres participants. La situation du mutualiste, tombé dans le dénûment, restera régie par le droit commun et on admettra que si les secours de la société viennent à lui manquer, il sera fondé à réclamer ceux de l'Assistance publique.

Entendu dans ce sens restrictif, l'article 2 ne portera point ombrage aux sociétés de secours mutuels, il sera plutôt leur auxiliaire très utile, et rien ne s'opposera à ce qu'elles continuent leurs opérations antérieures qu'elles accompliront dans des conditions meilleures puisque le service de l'Assistance fera bénéficier les mutualistes des secours que la société dont ils font partie sera impuissante à leur octroyer.

On doit conclure de ce qui précède que la collectivité ayant acquitté les frais de traitement d'une personne privée de ressources affiliée à une société de secours mutuels qui assure ses membres adhérents contre la maladie, sera fondée à répéter contre elle les frais qu'elle a avancés pour le compte de ses adhérents. Avant d'engager leur action devant les tribunaux compétents, les collectivités créancières, devront acquérir la certitude de l'affiliation du malade à une société et auront à con-

sulter les statuts de cette dernière afin de se renseigner sur la durée et l'importance des secours qu'elle alloue à ses malades. Leur demande en remboursement aura pour objet de se faire couvrir par la société des frais de traitement payés à sa décharge, le recours de l'article 2 ne pouvant être invoqué que dans le cas où ces frais devront être supportés par elle. Ainsi une commune, après avoir inscrit sur la liste d'Assistance une personne de la localité réputée privée de ressources, lui avoir délivré des secours médico-pharmaceutiques pendant huit mois consécutifs et l'avoir hospitalisée pendant trois mois s'aperçoit que cette personne est affiliée à une société de secours mutuels contre la maladie. Les informations qu'elle prend et l'examen des statuts lui font connaître que cette société délivre uniquement des secours à domicile pendant six mois. Dans cette espèce, la commune réclamera à la société le remboursement des frais de traitement à domicile exposés pendant cette période de temps, elle n'aura aucune action pour le surplus.

Les règles générales que nous avons exposées au début de nos explications sur l'article 2 qui indiquent la juridiction compétente pour connaître de ce recours et les collectivités qui doivent l'introduire devant elle, sont applicables à la matière que nous venons de traiter. Le lecteur voudra bien s'y référer.

Quatrième hypothèse. — La personne assistée a reçu les secours à la suite d'un accident de travail.

Depuis la mise en vigueur de la loi du 9 avril 1898, sur le risque professionnel de nombreuses difficultés ont été soulevées relatives à l'application de son article 4 ainsi conçu :

Le chef d'entreprise supporte, en outre, les frais médicaux et pharmaceutiques et les frais funéraires (1). Ces derniers

---

(1) Par plusieurs décisions ministérielles, il a été décidé que l'inhumation des hospitalisés du service de l'Assistance médicale gratuite est à la charge de la commune du lieu de décès.

(Décis. minist. « Finistère » 12 juillet 1894; « Haute-Garonne » juillet 1894; « Vosges » 9 avril 1895).

Nous n'aurons donc pas, dans les explications que nous allons donner, à

sont évalués à la somme de cent francs au maximum. Quant aux frais médicaux et pharmaceutiques, si la victime a fait choix elle-même de son médecin, le chef d'entreprise ne peut être tenu que jusqu'à concurrence de la somme fixée par le Juge de paix du canton, conformément aux tarifs adoptés dans chaque département pour l'Assistance médicale gratuite.

L'article 4 fait une obligation au chef d'entreprise d'assurer à la victime de l'accident professionnel, non seulement l'indemnité journalière de demi-salaire mais aussi les frais médicaux et pharmaceutiques qui devront contribuer au rétablissement de sa santé. Cependant, la loi, respectueuse de la liberté individuelle, n'a point imposé à la victime de l'accident un médecin déterminé ; l'ouvrier blessé pourra, s'il ne désire recevoir les soins du médecin attaché à l'établissement industriel où il était employé, s'adresser à un médecin de son choix. Dans ce cas, et pour prévenir toute exagération dans le prix du traitement, au détriment du patron ou de l'assureur, les frais de médecin à rembourser par l'ouvrier seront établis d'après le tarif départemental de l'Assistance médicale gratuite. On admet, par voie de conséquence que, puisque la loi autorise l'ouvrier à désigner son médecin, elle le laisse également libre de choisir l'établissement hospitalier sur lequel il désire être dirigé.

Rarement l'ouvrier blessé use de cette faculté et il lui est impossible d'y recourir quand il est frappé par un accident grave qui nécessite son transport immédiat à l'hôpital. En fait, l'accidenté est conduit à l'hôpital le plus voisin avec le concours du patron lui-même, sans qu'il ait, le moins du monde, manifesté ses préférences. Or, dans ces circonstances, on ne trouve rien de mieux que de faire sup-

---

tenir compte des frais funéraires, le service n'ayant pas à les payer. Ce seront les communes qui, après avoir pris à leur charge les frais d'inhumation des assistés victimes d'un accident de travail, auront un recours contre les patrons ou assureurs, en répétition de ces frais, jusqu'à concurrence de la somme maxima de cent francs.

porter le traitement de l'ouvrier blessé par l'Assistance médicale gratuite. Le patron responsable s'adresse au Maire de la commune où s'est produit l'accident et obtient facilement de lui que le blessé reçoive à domicile les soins du médecin du service ou, s'il est plus gravement atteint, la délivrance d'une réquisition d'admission pour l'hôpital de la circonscription.

C'est un abus contre lequel le service de l'Assistance cherche à réagir en vue d'éviter la charge des secours résultant des accidents de travail qui ne doivent incomber, d'après la loi du 9 avril 1898, qu'aux employeurs ou aux Compagnies d'assurances qui les représentent. Quand un fait de cette nature se produit le service exerce contre ces derniers en vertu de l'article 2 de la loi de 1893 une action en remboursement des frais exposés à leur décharge, action également basée sur l'art. 1166 du C. C.qui autorise le service à se prévaloir des droits de l'assisté, son débiteur, à l'encontre du patron ou de la Compagnie d'assurances responsable de l'accident à la suite duquel des secours gratuits ont été délivrés.

En ce qui concerne le recours dirigé contre le patron ou la Compagnie à raison des soins délivrés à domicile par la collectivité, aucune difficulté n'est à prévoir. La créance de la collectivité sur le patron ou la Compagnie d'assurances responsable qui lui est substituée comprend l'intégralité des dépenses du traitement de l'accidenté ; l'action en répétition sera donc engagée pour le montant total des frais médicaux et pharmaceutiques exposés.

Mais lorsque la demande en remboursement porte sur des frais d'hospitalisation, la solution ne paraît pas aussi simple. La plupart des patrons et Compagnies d'assurances ont maintes fois résisté aux demandes de remboursement dont ils étaient l'objet de la part du service. Ils ont prétendu que les termes mêmes de l'article 4 de la loi du 9 avril 1898 leur imposait uniquement l'obligation de supporter les frais médicaux et pharmaceutiques proprement dits, et non les frais de nourriture et de logement englobés dans le prix de journées d'hôpital qu'on leur réclamait en entier. Leur thèse consistait à soutenir que les frais d'hospitalisation sont divisés en deux portions : les frais médicaux et pharmaceutiques d'une part, et d'autre part, les sommes représentatives de logement,

de nourriture et de frais généraux de l'établissement, qu'une ventilation doit être opérée dans le prix de journées entre ces deux parties dont l'une seulement, celle concernant les frais médicaux et pharmaceutiques, leur incombe, l'autre faisant double emploi avec l'indemnité journalière de demi-salaire que la loi leur impose déjà d'acquitter entre les mains de l'ouvrier blessé.

Les tribunaux de paix qui ont compétence, aux termes de la loi de 1898, pour statuer sur ces sortes de litige ont rendu des décisions peu concordantes. Les uns ont solutionné la question dans le sens des prétentions du service, sans admettre la ventilation réclamée ; les autres ont reconnu, d'une façon formelle, le droit pour les patrons et les Compagnies d'assurances d'opérer la ventilation dont il s'agit. A notre avis, il convient de mettre hors de toute discussion le cas où l'ouvrier blessé, sollicité d'accepter les soins nécessaires qu'offre de lui faire donner le patron responsable, a préféré se faire transporter à l'hôpital. Le patron n'est alors engagé dans la dépense exposée, à raison du traitement hospitalier de l'ouvrier, que jusqu'à concurrence des frais médicaux et pharmaceutiques, d'après le tarif de l'Assistance médicale gratuite à domicile.

Par contre, si l'ouvrier atteint par un accident de travail, n'a eu à prendre aucune détermination propre, à exprimer aucune préférence, n'ayant reçu aucune offre, et qu'il ait été dirigé, d'un commun accord, sur l'hôpital le plus voisin, nous inclinons à penser que le patron responsable ou la Compagnie d'assurances est tenu de supporter tous les frais d'hospitalisation, y comprises les sommes représentatives de logement de nourriture et de frais généraux de l'établissement.

Consulté sur cette délicate question par le Ministre du Commerce, le Comité consultatif des assurances contre les accidents émit le 10 janvier 1900 un avis résumé dans la formule suivante :

1° En cas d'hospitalisation de la victime, le chef d'entreprise reste débiteur de l'indemnité journalière ; 2° il doit, en outre, les frais d'hospitalisation, à moins que la victime refusant les frais médicaux et pharmaceutiques assurés par

l'entreprise, n'ait elle-même fait choix de l'hospitalisation, par application du second alinéa de l'art. 4 de la loi de 1898.

L'opinion du Comité qui se dégage nettement de ce texte, est que l'indemnité journalière demeure exigible nonobstant l'hospitalisation dont aurait bénéficié l'ouvrier. Il a estimé avec raison, selon nous, qu'il n'entrait pas dans l'esprit de la loi de faire subir, en cas d'hospitalisation du blessé, une réduction à l'indemnité de demi-salaire accordée à ce dernier et de priver peut-être ainsi de tous moyens de subsistance la famille de l'accidenté. Le Comité n'a pas hésité ensuite à se déclarer partisan de la responsabilité pécuniaire intégrale du chef d'entreprise, sauf le cas que nous venons de spécifier où l'ouvrier a fait lui-même choix de l'hospitalisation.

Mais l'avis que nous avons reproduit n'avait que la valeur d'une interprétation et n'était point de nature à clore les nombreuses discussions auxquelles donnait prise l'application de l'art. 4 de la loi de 1898. Aussi, se préoccupa-t-on d'introduire dans la législation même les modifications propres à la rendre plus claire et à fixer nettement, au point de vue qui nous intéresse, les obligations des chefs d'entreprise et des Compagnies d'assurances. Un projet modificatif conçu dans ce sens fut soumis à l'agrément du Parlement et le texte suivant fut voté en juin 1901 par la Chambre des Députés :

La victime peut toujours faire choix elle-même de son médecin et de son pharmacien. Dans ce cas, le chef d'entreprise ne peut être tenu des frais médicaux et pharmaceutiques que jusqu'à concurrence de la somme fixée par le Juge de paix du canton où est survenu l'accident, conformément aux tarifs adoptés dans le département pour l'Assistance médicale gratuite, ou, à leur défaut, aux usages locaux. Le chef d'entreprise est tenu, dans tous les cas, de la totalité des frais d'hospitalisation.

On le voit, le législateur a voulu aller au-delà de l'interprétation donnée par le Comité et supprimer l'exception que nous avons mentionnée plus haut visant l'ouvrier blessé qui, refusant les offres de secours du patron, préfère être soigné dans un hôpital de son choix. Quand ce texte aura obtenu sa con-

rations du Conseil Général réglementant l'Assistance hospitalière et créant les circonscriptions, mais il n'est point douteux qu'il ne retienne ces recours s'il en est jamais saisi par la voie de l'excès de pouvoir.

C'est le contraire qui se passe, nous le rappelons, pour les recours que les collectivités communales sont fondées à faire valoir contre les actes d'administration d'autorité qui leur font grief et nous avons été amené à reconnaître que l'exception d'irrecevabilité était opposable à l'admission de ces recours en excès de pouvoir à cause de l'existence d'un recours parallèle. Les collectivités communales, avons-nous dit, ne sont point fondées à attaquer directement en annulation devant le Conseil d'Etat l'acte d'administration par lequel l'autorité administrative aura inscrit d'office à leur budget un crédit destiné à payer une dépense d'Assistance qu'elles auraient refusé de prendre en charge, la commune qui a été l'objet d'un arrêté préfectoral d'inscription d'office ayant à sa disposition le moyen de briser la force exécutoire de cet acte d'administration en introduisant devant le Conseil de préfecture, conformément à l'art. 33, un recours de pleine juridiction. (V. supra, p. 265 et s.) Pourquoi ? Parce que si la décision de justice rendue sur ce recours est favorable à la commune, il ne subsistera rien de l'acte d'administration incriminé et cela pour ce motif que cet acte n'est intervenu que pour régler une situation particulière, qu'il n'intéresse qu'une seule commune et qu'une fois la difficulté solutionnée à l'égard de cette dernière, cet acte ne produira ses effets à l'égard d'aucune autre. Il n'en est pas de même en ce qui touche les actes d'administration dont nous nous occupons (délibérations du Conseil Général, arrêté fixant le prix de journées) qui ne concernent pas spécialement telle ou telle commune, telle ou telle situation particulière, mais poursuivent la réglementation générale du service et s'imposent à toutes les collectivités qui dépendent de l'organisation départementale. D'où il suit, qu'à l'occasion de chaque difficulté particulière soulevée relativement à leur exécution, la force exécutoire de ces actes ne peut être entièrement brisée. Tout au plus, arriverait-on, comme nous l'avons expliqué, à paralyser partiellement cette exécution

par les procès d'espèce qui seraient engagés à propos de chaque cas.

Cette comparaison entre les deux situations fait encore mieux voir que pour détruire entièrement les effets de ces actes d'administration, aucune voie parallèle n'est ouverte et que le recours en excès de pouvoir seul est susceptible de procurer ce résultat. Ce sera donc au Conseil d'Etat que les hôpitaux devront s'adresser quand ils voudront poursuivre l'annulation des délibérations du Conseil Général et de l'arrêté préfectoral de l'art. 24 qui leur font grief.

SECTION II. — Des recours en remboursement ouverts en faveur des hôpitaux.

Suivant les explications que nous avons fournies, les admissions dans les établissements hospitaliers sont prononcées soit au titre de l'Assistance médicale gratuite, soit au titre de la loi de 1851. Dans les deux cas, les hôpitaux possèdent un recours en remboursement dont nous allons examiner la nature et l'étendue.

§ 1er. — *Du recours ouvert par la loi du 15 juillet 1893.*

I. — La question qui se pose, au début de ces explications, est celle de savoir si les hôpitaux sont implicitement compris au nombre des personnes morales en faveur desquelles l'art. 2 de la loi de 1893 a ouvert une action en remboursement quand elles ont provisoirement acquitté la dette d'Assistance qui ne leur incombe pas (1). Aux termes de l'art. 2 « la commune, le « département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours « s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes per- « sonnes..... etc..... ». Les hôpitaux quoique non compris dans cette énumération, n'ont-ils aussi obtenu d'exercer le recours prévu par l'art. 2 dans le cas où ils auraient supporté

(1) V. Supra, p. 284 (1re observation).

est formée : 1° des seuls frais médicaux et pharmaceutique calculés, d'après le tarif en vigueur dans le service de l'Assistance gratuite, si l'accidenté a lui-même opté pour l'hospitalisation ; 2° du prix de journées entier, sans aucune déduction, si son hospitalisation a eu lieu dans d'autres conditions. Puisque c'est le service de l'Assistance médicale qui a fait l'avance des frais, ce prix de journées sera celui fixé conformément aux dispositions de l'art. 24 de la loi.

Nous avons dit que l'action en remboursement ouverte par l'art. 2 (2e partie) de la loi de 1893 en faveur des collectivités devait être portée devant l'autorité judiciaire. D'autre part, conformément à l'art. 15 de la loi du 9 avril 1898 :

Les contestations entre les victimes d'accidents et les chefs d'entreprise relatives aux frais funéraires, aux frais de maladie ou aux indemnités temporaires, sont jugées en dernier ressort par le Juge de paix du canton où l'accident s'est produit, à quelque chiffre que la demande puisse s'élever.

Dans l'hypothèse que nous envisageons, la collectivité qui aura acquitté la dette du chef d'entreprise sera fondée, en qualité de créancière, à exercer, par application de l'art. 1166 du Code civil, les droits et actions de son débiteur et son instance devra être portée devant le tribunal désigné pour connaître des contestations qui se fussent produites entre l'accidenté à qui elle a donné les soins nécessaires et le patron responsable de l'accident. Le Juge de paix du canton où s'est produit l'accident sera donc compétent pour statuer sur le litige dont il s'agit,

En cas de refus opposé par le chef d'entreprise ou par la Compagnie d'assurances d'acquitter les frais exposés pour le traitement de l'accidenté, quelle sera la partie demanderesse au procès intenté en vertu de l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893 et de l'art. 1166 du Code civil combinés ? Conformément au principe que nous avons posé, à savoir qu'une fois l'indigence du postulant reconnue, la collectivité du domicile de secours est dans l'obligation de prendre en charge les dépenses résultant du traitement de l'assisté, sauf la faculté pour elle de se

retourner contre lui s'il est solvable ou contre toute personne tenue à l'Assistance envers lui, il convient de décider qu'il appartient à la collectivité qui a fait l'avance des frais du traitement de l'accidenté d'introduire notre recours. Ainsi quand une commune aura donné l'Assistance à un ouvrier atteint par un accident professionnel figurant sur sa liste, elle paiera les frais de ce traitement, puis elle exercera son recours contre les tiers responsables du risque professionnel. De même, si un ouvrier victime d'un accident de travail a été admis au bénéfice de la loi de 1893, en vertu des art. 20 et 23, c'est-à-dire sans être pourvu de domicile de secours dans la commune où l'accident s'est produit, le paiement des frais de traitement sera réclamé à la commune du domicile, suivant les règles que nous avons déjà indiquées, et ce sera à cette dernière qu'il appartiendra d'exercer notre recours contre les tiers responsables. Mais, il ne faut point perdre de vue que généralement, la collectivité du domicile n'est pas seule à concourir au paiement des frais de traitement, elle reçoit des subventions du département et de l'Etat dans la proportion fixée par les barèmes A et B de la loi. Ces dernières collectivités possèdent, elles aussi, notre recours pour obtenir le remboursement de leurs avances, il semble même qu'elles seraient fondées à prendre, le cas échéant, l'initiative de l'action en répétition, de telle sorte que la moindre difficulté de cette nature pourrait exiger l'intervention de plusieurs collectivités. Pour éviter ces complications, il paraîtrait plus simple de faire exercer le recours contre les tiers par le service de l'Assistance, aux lieu et place de toutes les collectivités financièrement intéressées au remboursement. Cette manière de procéder serait justifiée par le rattachement au budget départemental de toutes les opérations concernant le service et la centralisation dans la même caisse de tous les fonds destinés à son fonctionnement. C'est le service qui, après le versement de la cotisation afférente à chaque collectivité, devra se charger d'acquitter les dépenses engagées et s'occuper de faire rentrer dans la Caisse commune les ressources qui en seront indûment sorties. Ajoutons que le Préfet du département aura toute qualité pour ester en justice au nom et pour le compte du service après que le Conseil Général aura décidé de faire le procès.

CHAPITRE QUATRIÈME

Des recours ouverts en faveur des hôpitaux.

Le législateur de 1893 a fait de ces établissements les auxiliaires, les collaborateurs du service public d'Assistance. Comme tels, ils sont parfois l'objet d'actes d'administration émanant soit du Conseil Général, soit des autorités administratives constituées. Un recours est-il ouvert en faveur des hôpitaux contre ces actes? D'autre part, l'obligation imposée aux hôpitaux par la loi de 1893 est une obligation rémunérée. En cas de contestation au sujet de cette rémunération, quelle est l'action en remboursement qu'il seront fondés à intenter et quel sera le tribunal qui en connaîtra?

SECTION I.— Des recours ouverts en faveur des hôpitaux contre les actes d'administration d'autorité.

Nous avons vu, dans nos précédents chapitres sur l'organisation de l'Assistance hospitalière et sur l'étendue de l'obligation des hôpitaux, que des actes d'administration de différente nature interviennent en vue de délimiter et de préciser cette obligation et aussi dans le but d'astreindre ces établissements publics à la stricte exécution des prescriptions qui les concernent. Ainsi, la délibération du Conseil Général qui détermine la circonscription à desservir par chaque hôpital et opère les rattachements nécessaires, la délibération de la même assemblée qui réglemente l'admission des malades

assistés dans les hôpitaux, l'arrêté préfectoral par lequel est fixé, conformément à l'art. 24, le prix de la journée d'hôpital, sont des actes d'autorité qui concernent ces établissements publics. De même en est-il de la décision par laquelle le Ministre de l'Intérieur dissout, par mesure disciplinaire, la Commission administrative de l'hôpital ou révoque des membres de cette Commission. (L. 5 août 1879).

I. — Séparons, tout d'abord, ce dernier acte d'autorité de ceux que nous avons cités en premier lieu parce qu'il en diffère essentiellement et parce que, par sa nature même, il ne se prête à aucun recours. L'acte d'administration par lequel le Ministre de l'Intérieur prononce la dissolution de la Commission ou la révocation de ses membres est rangé parmi les actes discrétionnaires du Ministre contre lesquels aucun recours contentieux n'est ouvert (1). La jurisprudence du Conseil d'Etat a récemment affirmé ce principe par un arrêt du 23 juin 1899. Les membres de la Commission administrative de l'hospice de Domfront avaient attaqué un arrêté par lequel le Ministre de l'Intérieur avait prononcé sa dissolution et avaient demandé l'annulation de cet arrêté, attendu qu'il n'était point motivé et qu'il constituait une mesure inopportune et vexatoire à leur égard. Cet arrêt est libellé comme suit :

Considérant, d'une part, que l'art. 5 de la loi du 5 août 1879 n'impose pas au Ministre de l'Intérieur l'obligation de motiver l'arrêté par lequel il prononce la dissolution des commissions administratives des hospices et hôpitaux.

Considérant, d'autre part, que les requérants ne sont pas recevables à invoquer à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, le moyen tiré de l'inopportunité de la mesure prise à leur égard par le Ministre de l'Intérieur.

Décide. La requête et rejetée.

---

(1) En ce qui concerne la théorie sur les actes discrétionnaires, nous renvoyons le lecteur aux explications contenues dans l'ouvrage de Laferrière op. cit. II, p. 423 et seq. et dans celui de M. Hauriou, 5e éd. p. 283 et 295 spécialement la note 1.

La mesure de rigueur qui frappe la Commission administrative d'un établissement public d'Assistance échappe donc à tout recours contentieux administratif. D'ailleurs, l'arrêté ministériel est moins dirigé contre l'établissement lui-même que contre les membres de la Commission qui, par leur opposition aux prescriptions de la loi, se sont vus écartés de l'administration de l'hôpital.

II. — Quant aux autres actes d'administration que nous avons d'abord cités (délibérations du Conseil Général réglementant l'admission des malades assistés et délimitant les circonscriptions hospitalières, arrêté du Préfet fixant le prix de journées) ils peuvent être l'objet, de la part des hôpitaux, de recours contentieux en annulation. D'un côté, en effet, ces actes ont le caractère d'actes d'administration d'autorité ayant pour objet d'assurer l'application de la loi ; d'un autre côté, on ne saurait méconnaître l'intérêt qu'ont les hôpitaux à ce que, soit les délibérations du Conseil Général, soit l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'art. 24 ne leur imposent pas des sujétions supérieures à celles que la loi a stipulées.

Le recours en excès de pouvoir des hôpitaux contre les actes d'administration peut-il être déclaré irrecevable par suite de l'existence d'un recours parallèle?

On pourrait se demander si, en raison de l'existence du recours de pleine juridiction ouvert au profit des hôpitaux en vertu de l'art. 33 qui soumet à la compétence du Conseil de préfecture les contestations relatives à l'exécution ou de la délibération du Conseil Général prise en conformité de l'art. 4, ou de l'arrêté préfectoral fixant le prix de journées, ces établissements seraient recevables à déférer au Conseil d'Etat, *en excès de pouvoir*, la délibération du Conseil Général portant réglementation de l'Assistance hospitalière et délimitation des circonscriptions ainsi que l'arrêté préfectoral fixant le prix de journées. En d'autres termes, ce recours des hôpitaux devant le Conseil de préfecture constitue-t-il un recours parallèle qui s'oppose à la recevabilité du recours en excès de pouvoir contre ces actes d'administration? Nous examinerons plus loin la nature et la portée du recours accordé aux hôpitaux conformément à l'art. 33, toutefois, nous sommes, dès main-

tenant, en mesure d'avancer qu'au regard des actes d'administration dont nous avons parlé, le recours de l'art. 33 ne constitue pas un recours parallèle.

En effet, il n'y a recours parallèle que lorsqu'un recours de pleine juridiction suffit à briser la force exécutoire de l'acte d'administration argué d'illégalité. Prenons un exemple : Un hôpital estime que l'arrêté préfectoral fixant le prix de journées est établi sur des bases erronées et qu'il en résulte un dommage pour lui ; sera-t-il en mesure de briser entièrement la force exécutoire de cet arrêté en engageant, à propos de son exécution, une instance de pleine juridiction conformément à l'art. 33? Autre exemple : Un hôpital éprouve un grief de la règlementation de l'Assistance hospitalière et de la délimitation des circonscriptions opérée par une délibération du Conseil Général ; parviendra-t-il, par ce même recours de l'art. 33, à supprimer définitivement les inconvénients qu'il ressent de cet acte d'administration? Non, car en admettant que la décision de justice rendue par le Conseil de préfecture, sur recours introduit en vertu de l'art. 33. soit favorable à l'hôpital, elle n'anéantira point entièrement la force exécutoire de ces actes d'administration ; elle supprimera seulement leurs effets en ce qui concernera la contestation soulevée ; pour l'avenir, et tant que les autorités dont ils émanent, ne les auront pas rapportés, ces actes d'administration conserveront toute leur force exécutoire et toutes les fois qu'une nouvelle difficulté sera soulevée relative à leur exécution, elle donnera naissance à un nouveau procès. Le recours de pleine juridiction ouvert en faveur des hôpitaux ne saurait, dans ces conditions, leur procurer une satisfaction égale à celle qu'ils retireront d'un recours en excès de pouvoir, celui-ci aboutissant, comme nous le savons, à l'annulation immédiate et définitive de l'acte incriminé. Il s'en suit que, dans le cas dont il s'agit, le recours en excès de pouvoir ne sera pas absorbé par un recours parallèle. C'est ce qu'un arrêt du 17 mai 1895 (Hosp. de Nantes Leb. p. 113) a exprimé en termes formels :

Considérant que l'art. 24 de la loi du 15 juillet 1893, en conférant au Préfet le droit de régler le prix de journées des malades dans les hôpitaux aux frais des communes, des départements ou de l'Etat, lui impose

l'obligation de ne pas fixer un chiffre inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années ; que les dispositions de l'art. 2 de l'arrêté attaqué, qui porte que le tarif ne sera appliqué aux malades indigents qui auraient été opérés gratuitement qu'à partir du vingtième jour après l'opération, constitue une violation des prescriptions de l'art. 24 précité : qu'il est donc entaché d'excès de pouvoir et que la Commission administrative des hospices de Nantes est fondée à en demander l'annulation (les dispositions contenues dans l'art. 2 de l'arrêté attaqué sont annulées).

Une autre décision du Conseil d'Etat du 24 décembre 1897, (hospices d'Angers. Leb. p. 843,) n'est pas moins explicite :

Considérant que la Commission administrative requérante soutient que c'est à tort que le Préfet s'est fondé sur l'existence de conventions particulières pour prescrire, contrairement à l'art. 24 de la loi du 15 juillet 1893, aux hôpitaux d'Angers de recevoir, comme par le passé au prix de un franc par jour, les malades du département ayant à subir une opération chirurgicale ainsi que les femmes enceintes ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que si, en 1870, les hospices d'Angers ont offert de recevoir au prix de un franc par jour, certaines catégories de malades du département et si le Préfet a porté ces offres à la connaissance des communes intéressées, l'Administration n'établit pas qu'une convention ait jamais été passée à ce sujet, qu'ainsi l'art. 25 de la loi du 15 juillet 1893 n'était pas applicable dans l'espèce ; qu'il suit de là que le Préfet du département de Maine-et-Loire n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, imposer aux hospices d'Angers, pour certaines catégories de malades, un prix de journées inférieur au prix de revient moyen des cinq dernières années ;..... (arrêté annulé en tant qu'il dispose que les hospices d'Angers recevront, comme par le passé, au prix de un franc par jour, les indigents du département dont l'état nécessite une opération chirurgicale, ainsi que les femmes enceintes).

Si nous avons intégralement reproduit les motifs de ces deux arrêts, c'est pour bien montrer que la jurisprudence du Conseil d'Etat accueille invariablement les recours en excès de pouvoir directs formés devant lui contre les actes d'administration portant fixation du prix de journées et repousse l'exception de non recevabilité tirée de l'existence d'un recours parallèle. Le Conseil d'Etat n'a pas été appelé à se prononcer sur des recours en excès de pouvoir formés contre les délibé-

rations du Conseil Général réglementant l'Assistance hospitalière et créant les circonscriptions, mais il n'est point douteux qu'il ne retienne ces recours s'il en est jamais saisi par la voie de l'excès de pouvoir.

C'est le contraire qui se passe, nous le rappelons, pour les recours que les collectivités communales sont fondées à faire valoir contre les actes d'administration d'autorité qui leur font grief et nous avons été amené à reconnaître que l'exception d'irrecevabilité était opposable à l'admission de ces recours en excès de pouvoir à cause de l'existence d'un recours parallèle. Les collectivités communales, avons-nous dit, ne sont point fondées à attaquer directement en annulation devant le Conseil d'Etat l'acte d'administration par lequel l'autorité administrative aura inscrit d'office à leur budget un crédit destiné à payer une dépense d'Assistance qu'elles auraient refusé de prendre en charge, la commune qui a été l'objet d'un arrêté préfectoral d'inscription d'office ayant à sa disposition le moyen de briser la force exécutoire de cet acte d'administration en introduisant devant le Conseil de préfecture, conformément à l'art. 33, un recours de pleine juridiction. (V. supra, p. 265 et s.) Pourquoi ? Parce que si la décision de justice rendue sur ce recours est favorable à la commune, il ne subsistera rien de l'acte d'administration incriminé et cela pour ce motif que cet acte n'est intervenu que pour régler une situation particulière, qu'il n'intéresse qu'une seule commune et qu'une fois la difficulté solutionnée à l'égard de cette dernière, cet acte ne produira ses effets à l'égard d'aucune autre. Il n'en est pas de même en ce qui touche les actes d'administration dont nous nous occupons (délibérations du Conseil Général, arrêté fixant le prix de journées) qui ne concernent pas spécialement telle ou telle commune, telle ou telle situation particulière, mais poursuivent la réglementation générale du service et s'imposent à toutes les collectivités qui dépendent de l'organisation départementale. D'où il suit, qu'à l'occasion de chaque difficulté particulière soulevée relativement à leur exécution, la force exécutoire de ces actes ne peut être entièrement brisée. Tout au plus, arriverait-on, comme nous l'avons expliqué, à paralyser partiellement cette exécution

par les procès d'espèce qui seraient engagés à propos de chaque cas.

Cette comparaison entre les deux situations fait encore mieux voir que pour détruire entièrement les effets de ces actes d'administration, aucune voie parallèle n'est ouverte et que le recours en excès de pouvoir seul est susceptible de procurer ce résultat. Ce sera donc au Conseil d'Etat que les hôpitaux devront s'adresser quand ils voudront poursuivre l'annulation des délibérations du Conseil Général et de l'arrêté préfectoral de l'art. 24 qui leur font grief.

SECTION II. — Des recours en remboursement ouverts en faveur des hôpitaux.

Suivant les explications que nous avons fournies, les admissions dans les établissements hospitaliers sont prononcées soit au titre de l'Assistance médicale gratuite, soit au titre de la loi de 1851. Dans les deux cas, les hôpitaux possèdent un recours en remboursement dont nous allons examiner la nature et l'étendue.

§ 1er. — *Du recours ouvert par la loi du 15 juillet 1893.*

I. — La question qui se pose, au début de ces explications, est celle de savoir si les hôpitaux sont implicitement compris au nombre des personnes morales en faveur desquelles l'art. 2 de la loi de 1893 a ouvert une action en remboursement quand elles ont provisoirement acquitté la dette d'Assistance qui ne leur incombe pas (1). Aux termes de l'art. 2 « la commune, le « département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours « s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes per- « sonnes..... etc..... ». Les hôpitaux quoique non compris dans cette énumération, n'ont-ils aussi obtenu d'exercer le recours prévu par l'art. 2 dans le cas où ils auraient supporté

(1) V. Supra, p. 284 (1re observation).

pour le compte de certaines collectivités les frais d'hospitalisation qui doivent rester à la charge de ces dernières ?

L'étude des travaux préparatoires de la loi de 1893 permet de répondre négativement à cette interrogation. Quand, en effet, le texte de l'art. 2 fut soumis à la discussion du Sénat (séance du 11 juillet 1893), cette haute Assemblée rejeta purement et simplement un amendement de M. Dubief qui tendait, précisément, à introduire les établissements hospitaliers dans l'énumération des personnes morales investies du droit de recours. Sur les observations que présenta à ce sujet le Commissaire du Gouvernement, le Sénat estima que cette addition était sans utilité puisque, dans le cas d'hospitalisation en vertu de la loi de 1893, les établissements avaient à faire avec le service non avec les collectivités débitrices, et que le service seul avait à leur rembourser les frais de cette nature ; qu'il n'y avait pas lieu, dans ces conditions, de la consentir. Ainsi, ce n'est pas un oubli de la part du législateur de n'avoir pas compris les établissements hospitaliers dans l'énumération de l'art. 2, mais bien une omission volontaire et réfléchie.

Il y avait un autre motif à cette exclusion : c'est que l'obligation des établissements hospitaliers n'étant pas, comme nous l'avons vu, l'équivalent de celle dont les collectivités sont tenues de supporter la charge, on ne pouvait les confondre dans l'attribution d'un même recours.

II. — *Contre qui s'exerce ce recours.* — Ce silence de la loi à leur égard rendit hésitants les établissements hospitaliers sur la voie qu'ils avaient à suivre pour parvenir au remboursement de leur prix de journées, les uns estimant qu'ils étaient créanciers du service départemental, les autres qu'ils devaient se retourner contre les collectivités du domicile du secouru. D'autres encore émirent des prétentions beaucoup plus audacieuses et voulurent réclamer à ces collectivités le remboursement des frais d'hospitalisation alors même que l'admission des malades avait été prononcée par eux d'une façon tout à fait irrégulière.

Et d'abord, les établissements hospitaliers qui éprouvent des difficultés pour se faire payer le prix d'hospitalisation des personnes régulièrement admises au titre de l'Assistance

médicale gratuite, peuvent-elles diriger leur action en remboursement contre les collectivités débitrices des secours envers ces personnes ? Déjà nous avons avancé que les hôpitaux sont les collaborateurs de la Puissance publique dans la gestion du service d'Assistance, que cette collaboration leur confère des droits acquis de nature administrative et détermine en leur faveur l'organisation d'un contentieux de pleine juridiction (1) Mais il convient de préciser que ces droits résultent de leur collaboration à un service géré par le département, non par les communes et que le recours destiné à les garantir devra être exercé contre la première de ces collectivités car il n'y a, au point de vue de l'exécution du service et des droits qui en découlent pour les hôpitaux, aucun lien juridique entre eux et les communes. D'autre part, nous savons que, toutes les opérations financières en recettes et en dépenses de l'Assistance ont un caractère départemental et que les frais d'hospitalisation sont, comme les autres, acquittés par le service.

Dans ces conditions, il est rationnel de décider que le département, ou autrement dit le service départemental, doit garder par devers lui la responsabilité pécuniaire de toutes les dépenses d'Assistance médicale, y comprises celles d'hospitalisation et que c'est à lui, non aux collectivités débitrices, que ses créanciers devront s'adresser pour obtenir le paiement de leurs mémoires. Le service, à son tour saura, s'il y a lieu, se retourner contre les collectivités pour le compte desquelles il aura fait des avances de frais de traitement. Cette règle ne supporte pas d'exception, sauf dans le cas où un hôpital a consenti des avances pour le compte d'une commune bénéficiaire de l'art. 35. Cette collectivité n'étant rattachée à aucune organisation départementale sera l'objet d'une action directe en répétition de la part de l'hôpital créancier.

Mais le problème se complique quand l'individu admis à l'hôpital est pourvu du domicile de secours dans une collec-

(1) Le droit des hôpitaux ne résulte pas seulement de leur qualité de collaborateurs, mais aussi de leur qualité de fournisseurs quand ils réclament le paiement de leur prix de journées.

tivité située hors du département. Voici l'espèce : un hôpital, sur la réquisition du Maire d'une commune située dans sa circonscription, a reçu un individu de passage dans cette commune où il est tombé malade, cet individu a été définitivement admis au bénéfice de l'Assistance par un arrêté préfectoral. Pour fixer les idées, supposons que la commune assistante et l'hôpital qui a reçu le malade soient situés dans le département de l'Aude et que la commune du domicile dépende de l'organisation de la Haute-Garonne. La commune du domicile à laquelle est réclamé le paiement des frais d'hospitalisation exposés par le traitement de son ressortissant, refuse de les acquitter. Contre quelle personne morale, l'hôpital va-t-il engager son action en remboursement ? Dans cette hypothèse, bien moins encore que dans la précédente on ne constate aucun lien juridique entre l'hôpital et la commune du domicile. Au surplus il existe, en droit administratif, un principe d'après lequel les décisions administratives des autorités locales ne peuvent produire d'effet que dans les limites du ressort qui leur est assigné. La délibération du Conseil Général et l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'art. 24 peuvent être rangés dans cette catégorie. En rattachant le recours des hôpitaux à l'exécution de ces deux actes d'administration, le législateur a implicitement décidé qu'il ne pourrait être invoqué qu'à l'occasion de faits déterminés par ces actes dans les limites du département. Or, on violerait cette prescription si l'on admettait qu'une contestation pût s'élever entre l'hôpital situé dans un département et la commune du domicile de secours située dans un autre département au sujet de l'exécution de la délibération du Conseil Général ou de l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'art. 24.

Dans ces conditions, l'hôpital devra être d'abord remboursé par le service comme s'il s'agissait de l'admission d'une personne domiciliée dans le département, puis il appartiendra à ce service de poursuivre le paiement de ses avances contre qui de droit, conformément aux articles 2 et 21 (1).

---

(1) Ainsi, il importe peu que la commune du domicile de secours soit ou non rattachée à l'hôpital qui a reçu l'assisté. Il s'agit seulement de savoir si la commune assistante y était rattachée, car dans le cas où cette dernière ne

Reprenons maintenant l'exemple ci-dessus. L'hôpital sera donc désintéressé par le service de l'Aude qui lui a envoyé le malade et qui fera l'avance des frais. Le département de l'Aude qui a fait cette avance en réclamera le remboursement (à partir du onzième jour de traitement) au département de la Haute-Garonne où l'assisté a son domicile de secours. Si ce dernier département résiste, nous tombons dans le cas que nous avons déjà examiné d'un litige de département à département. Une fois l'affaire vidée entre les deux départements, il appartiendra au département du domicile (de la Haute-Garonne) de se retourner, s'il y a lieu, contre la commune débitrice faisant partie de sa propre organisation et de lui réclamer le montant de la part qui lui incombe dans les frais d'hospitalisation de son ressortissant. Si celle-ci résiste à son tour, l'autorité administrative de la Haute-Garonne aura à prendre contre la commune du domicile les mesures coercitives dont nous avons parlé (inscription d'office) à propos desquelles pourra s'engager l'action de pleine juridiction de l'art. 33 devant le Conseil de préfecture de la Haute-Garonne.

C'est en conformité de ces règles que le Conseil d'Etat a tranché les rares difficultés de l'espèce qui ont été portées devant lui. Dans les décisions qu'il a rendues on remarque, en effet, qu'en cas de contestation de la part de la collectivité du domicile, l'instance est toujours engagée par le département assistant qui a avancé les frais d'hospitalisation, contre le département du domicile de secours qui est tenu de la dette d'Assistance, (Cp. notamment l'arrêt du 8 août 1899, département de la Mayenne. Leb. p. 591) jamais par l'hôpital.

III. — *Quelle est la disposition de loi qui édicte ce recours en remboursement ouvert aux hôpitaux, quelle est sa nature ?* Le

---

serait pas en même temps la commune du domicile de secours, elle n'en aurait pas moins qualité pour requérir l'hospitalisation du malade et engager la responsabilité de la collectivité du domicile comme negotiorum gestor.

recours en remboursement des hôpitaux ne visant pas les collectivités débitrices de l'Assistance sera dirigé, comme nous venons de le dire, contre le service départemental responsable des frais d'hospitalisation quand le malade aura été admis régulièrement aux secours. Il sera exercé conformément aux dispositions de l'art. 33 de la loi du 15 juillet 1893 (Cfr. le texte supra p. 269.) Le recours que les hôpitaux tiennent de cette disposition de loi est de pleine juridiction parce qu'il se rattache à l'*exécution* d'actes d'administration, c'est-à-dire à la gestion du service public d'Assistance et qu'il est jugé par le Conseil de préfecture. Il s'exercera dans deux cas : lorsqu'une contestation surgira à propos de l'exécution de la délibération du Conseil Général ou à propos de l'exécution de l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'art. 24. En fait, les deux chefs se trouvent confondus et les actions des hôpitaux sont appuyées sur l'un et l'autre grief. Ce recours aboutit à la condamnation du service départemental à payer les frais d'hospitalisation dont il est responsable envers les établissements hospitaliers.

IV. — *Quel est le tribunal compétent pour statuer sur ce recours des hôpitaux ?* Le législateur de 1893 a donné compétence au Conseil de préfecture pour connaître des difficultés soulevées par l'exécution de la délibération du Conseil Général ou du décret qui la remplace et par l'exécution de l'arrêté préfectoral pris en vertu de l'article 24. Nous allons retrouver ici l'application de la règle que nous avons déjà posée, en examinant le recours appartenant aux collectivités communales, d'après laquelle toutes les difficultés qui surgissent dans le sein de chaque organisation départementale doivent être portées devant le Conseil de préfecture, qui, d'après les attributions qui lui sont confiées en la matière, a été constitué le juge chargé de les trancher en 1er ressort. Les difficultés relatives au remboursement des frais d'hospitalisation rentrent, comme nous l'avons déjà dit et répété, dans cette catégorie. Il s'en suit donc que la compétence de ce tribunal administratif n'est point contestable.

Un moment, cependant, l'imprécision de la rédaction de l'art. 33 a fait émettre des doutes sur la compétence du Conseil

de préfecture. On a agité la question de savoir si, au nombre des contestations qui peuvent s'élever à propos de l'exécution de la délibération du Conseil Général ou du décret qui la remplace et à propos de l'exécution de l'arrêté préfectoral qui fixe le prix de journées, on devait comprendre celles qui ont trait au principe même de la dette des collectivités tenues à l'Assistance, alors que ni l'art. 4, ni l'art. 5, ni l'art. 24, ne prévoient expressèment un litige de cette nature. La question a été résolue par l'affirmative et le Conseil d'Etat a, en outre, jugé que les tribunaux administratifs appelés à solutionner ces sortes de difficultés et généralement celles qui se rattachent à l'exécution des actes d'administration mentionnés dans l'art. 33, sont au premier degré, les Conseils de préfecture.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas varié sur ce point depuis que les deux arrêts du 10 mars 1899 dont nous avons déjà reproduit des extraits, ont définitivement consacré cette compétence. (Hospices du Hâvre. Leb. p. 183 et seq. conclusions de M. Jagerschmidt, commissaire du Gouvernement).

Considérant qu'aux termes de l'art. 33 de la loi du 15 juillet 1893, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient de connaître des contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil Général prévue à l'art. 4 ou du décret prévu à l'art. 5, ainsi que des réclamations des Commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'art 24 ;

Considérant que la requête susvisée des hospices du Hâvre, tend à faire décider que le service départemental d'Assistance médicale de la Seine-Inférieure était tenu de leur rembourser les frais de traitement des sieurs Fesaisnier et Géraux, et que, par suite, en leur refusant ce remboursement, le Préfet a violé l'art. 2 de la loi du 15 juillet 1893, que ce débat est relatif à l'exécution de la délibération du Conseil Général qui a organisé le service d'Assistance médicale et de l'arrêté préfectoral qui a fixé le montant des prix de journées ; que, dès lors, le Conseil de préfecture était compétent pour connaître de la réclamation des hospices du Hâvre et que, par suite, ils ne sont pas recevables à attaquer l'arrêté susvisé du Préfet de la Seine-Inférieure par la voie du recours pour excès de pouvoir ;..... (Rejet),

La juridiction administrative supérieure a encore rendu des arrêts, du 17 mai 1895, (hospices de Nantes) et du 24 décembre 1897 (hospices d'Angers), d'une part et arrêt du 8 août 1899, (département de la Mayenne Leb. p. 591) d'autre part, qui, méritent également d'être signalés parce que tout en consacrant, une fois de plus, la compétence générale du Conseil de préfecture en cette matière des recours ouverts en faveur des hôpitaux, ils en précisent l'étendue. Les deux premiers de ces arrêts (ceux des 17 mai 1895 et 24 décembre 1897) reproduits in extenso pages 332 et 333 ci-dessus établissent que la juridiction administrative supérieure accueille les recours en excès de pouvoir contre les actes d'administration d'autorité qui font grief à ces établissements publics dont elle a été directement saisie et que si le Conseil de préfecture est compétent aux termes de l'art. 33 de la loi de 1893 pour juger les réclamations relatives à l'*exécution* de l'arrêté préfectoral fixant le prix de journées, il cesse de l'être si les contestations portent sur l'arrêté même de fixation du prix de journées attaqué comme entaché d'excès de pouvoir. Le troisième de ces arrêts (8 août 1899) consacre définitivement le principe d'après lequel la compétence du Conseil de préfecture, pour juger les différends survenus entre les hôpitaux et le service de l'Assistance médicale gratuite à propos de l'exécution de la délibération du Conseil Général ou de l'arrêté préfectoral, est limitativement déterminée par l'art. 33 de la loi du 1893. Ce tribunal administratif compétent pour juger en premier ressort les contestations qui surgissent entre les hôpitaux et le service départemental à propos de l'exécution de ces actes d'administration, ne l'est plus lorsque le service, ayant désintéressé l'établissement traitant, dirige à son tour un recours contre le département du domicile de secours ou le département qui comprend dans sa circonscription territoriale la commune du domicile de secours. Le Conseil de préfecture de la Sarthe avait d'abord été appelé à juger cette intéressante question. Le Préfet de ce département avait actionné devant lui le département de la Mayenne en remboursement des frais de séjour à l'hôpital du Mans d'un malade assisté qui avait son domicile de secours à Saint-Ellier (Mayenne). Dans cette espèce, le département de la Sarthe avait désintéressé l'hôpital traitant et exer-

çait en son nom le recours prévu par les articles 2 et 21 de la loi. Par un arrêté du 21 avril 1898, le Conseil de préfecture de la Sarthe, retenant l'instance par devant lui, statua sur le fond du litige et condamna le département de la Mayenne à rembourser à celui de la Sarthe le montant des frais de séjour de la personne assistée à l'hôpital du Mans (1). Mais sur l'appel de cette décision qui fut interjeté devant lui, le Conseil d'Etat par son arrêt du 8 août 1899 dont nous avons déjà donné le texte (supra p. 302), ne partagea pas, à ce point de vue, l'opinion du Conseil de préfecture de la Sarthe et estima, au contraire, que ce tribunal administratif avait dépassé sa compétence.

En résumé, le Conseil de préfecture compétent, aux termes de l'art. 33, pour juger les réclamations relatives à l'*exécution* de la délibération du Conseil Général prise en vertu de l'art. 4 ou du décret rendu en vertu de l'art. 5, ou les réclamations relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'art. 24, ne l'est plus si la contestation porte sur la légalité de cette délibération ou sur la fixation même du prix de journées. Dans ce dernier cas, l'acte d'administration donne seulement prise à un recours contentieux en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Le Conseil de préfecture n'est pas, non plus, compétent pour trancher les différends soulevés de département à département à propos du remboursement des frais de séjour dans les hôpitaux des malades assistés, la connaissance de ces litiges appartient au Conseil d'Etat jugeant comme tribunal de droit commun en matière administrative. Les recours réservés aux hôpitaux ne seront retenus par les Conseils de préfecture que lorsqu'ils seront dirigés contre le service départemental auxquels les établissements créanciers ressortissent et que les griefs allégués seront tirés de l'exécution de la délibération du Conseil Général ou de l'arrêté préfectoral fixant le prix de journées (2).

---

(1) Le texte de cet arrêté en date du 21 avril 1898 est rapporté dans la « Revue des Etablissements de bienfaisance » année 1898, p. 207.

(2) Il convient de rappeler ici que la compétence des tribunaux de tous ordres et en toutes matières s'établit d'après les conclusions des parties et non d'après l'appréciation du juge sur le fond du litige.

V.— *Considérations sur le fond du litige, auxquelles donne lieu le recours en remboursement des hôpitaux.* — Certains établissements hospitaliers, avons-nous dit, ont émis la prétention d'obtenir le remboursement des frais de séjour encore que l'admission des malades indigents ait été prononcée irrégulièrement par eux. Ceci nous conduit à examiner les conditions requises de la part de ces établissements pour que leur action en remboursement soit susceptible d'être accueillie au fond.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1899, dont nous avons déjà cité des extraits, n'a pas seulement résolu la question relative à la compétence du Conseil de préfecture, il a aussi décidé que l'hôpital où un indigent a été admis d'urgence n'est pas fondé à réclamer le remboursement de ses frais de séjour quand cette admission a eu lieu irrégulièrement.

Considérant qu'en vertu de la loi du 15 juillet 1893, l'admission des malades aux secours médicaux a lieu, pour ceux qui sont tombés malades dans la commune de leur domicile de secours, dans les formes et conditions prévues par les art. 3, 12, 14, 17, 18 et 19 de la loi, et pour ceux qui sont tombés malades ou ont éprouvé des accidents dans une commune autre que celle de leur domicile de secours, dans les formes et conditions prévues par les art. 20, 21 et 23 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Chiny, quelques jours après avoir été atteint de brûlures dans un four à briques situé sur le territoire de la commune de Sanvic, s'est présenté à l'hôpital du Hâvre, où il a été reçu et traité sans que la Commission administrative ait exigé de lui la production d'un arrêté du Maire de Sanvic ou du Préfet de la Seine-Inférieure ; qu'ultérieurement aucune décision du Maire ou du Préfet, intervenue sur la réclamation des hospices, n'a prononcé l'admission du sieur Chiny aux secours médicaux, que dans ces circonstances, l'admission dans l'hôpital du Hâvre du sieur Chiny n'ayant pas eu lieu conformément aux dispositions de la loi du 15 juillet 1893, les hospices du Hâvre n'ont pas de recours à exercer contre la commune ou le département.

Nous avons particulièrement insisté sur cette idée que le législateur de 1893 n'a point conféré à l'individu privé de ressources un droit individuel à l'Assistance. L'attribution des secours à l'indigent est subordonnée, on s'en souvient, à l'accomplissement des formalités préalables déterminées par les art. 3, 12, 14, 17, 18 et 19 de la loi en ce qui concerne les indi-

vidus tombés malades dans la commune de leur domicile de secours, et par les art. 20, 21 et 23 en ce qui concerne ceux qui sont tombés malades ou ont éprouvé des accidents dans une commune autre que celle de leur domicile de secours. La jurisprudence du Conseil d'Etat se montre, sur l'accomplissement de cette dernière condition, d'une rigueur extrême. Elle refuse de voir une personne hospitalisée au titre de l'Assistance médicale gratuite dans celle qui a été admise à l'hôpital sans l'accomplissement des formalités préalables exigées par les articles précités et sans la production des justifications établissant que les autorités administratives ayant qualité pour demander cette admission, ont délivré les réquisitions nécessaires. Si l'individu privé de ressources eût détenu un droit individuel à l'obtention des secours, ces productions et justifications eussent été inutiles, car l'essence de ce droit étant de pouvoir s'exercer sans aucune condition, le postulant aux secours eut été considéré (in abstracto) comme le créancier de la collectivité du domicile de secours pour la quotité de la dépense nécessitée par son hospitalisation. Dans ce cas, l'hôpital traitant aurait pu, suivant les principes du droit commun (art. 1166 du Code civil) exercer les droits et actions de l'hospitalisé et réclamer les frais de son traitement à la collectivité débitrice. Le Conseil d'Etat se conformant à l'esprit de la loi, n'est point entré dans ces vues et il a, conséquemment, repoussé les conclusions qui lui furent présentées, tendant à faire condamner le service de l'Assistance à rembourser les frais de séjour d'une personne indigente reçue à l'hôpital en dehors des prescriptions de la loi de 1893.

Renchérissant sur cette jurisprudence, nous estimons que les établissements hospitaliers ne seraient point fondés à réclamer le remboursement des dépenses d'hospitalisation au service dans le cas où ils n'auraient pas respecté la délibération du Conseil Général portant réglementation du service de l'Assistance hospitalière ou délimitation de leur circonscription. Sous aucun prétexte, ils ne sauraient éluder les prescriptions édictées par cet acte d'administration aussi obligatoires pour eux que les dispositions de la loi elle-même (1).

(1) A notre avis, le service n'outrepasserait pas son droit en refusant de rembourser à l'hôpital des frais de traitement résultant de l'admission d'une

Enfin, le recours de l'hôpital serait irrecevable si celui-ci n'avait éprouvé aucun grief de l'acte d'administration.

Considérant que la requête de l'hôpital de Niort est dirigée tout à la fois contre la dépêche du 15 septembre 1896, par laquelle le Ministre de l'Intérieur a fait connaître au Préfet des Deux-Sèvres qu'il refusait de mettre à la charge de l'Etat les frais de traitement de certains malades indigents soignés dans l'hôpital de Niort, frais dont le département aurait fait l'avance pour le compte de l'Etat, et contre la lettre du 21 septembre 1896, par laquelle le Préfet des Deux-Sèvres a annoncé à la Commission administrative qu'il lui adresserait prochainement un ordre de reversement de 395 fr. 60 ;

Mais considérant que le premier de ces actes ne fait pas grief à l'hôpital et par suite ne constitue pas une décision qui lui soit opposable, et que le second n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir..... (Rejet).
(Leb. p. 287.)

Il est évident, en effet, que l'acte par lequel le Ministre fait connaître au Préfet qu'il refuse de mettre à la charge de l'Etat les frais de traitement de certains malades hospitalisés par une commune et dont le département a fait l'avance, n'est pas de nature à faire grief à l'hôpital. Suivant les principes que nous avons posés, celui-ci n'a rien à démêler avec l'Etat, si les malades dont il s'agit ont été admis régulièrement à l'hôpital, le service devra lui rembourser les frais résultant de l'hospitalisation sauf à se retourner ensuite contre l'Etat, conformément aux articles 2 et 21, s'il éprouve de sa part un refus de prise en charge des frais qui lui incombent. D'autre part, la lettre par laquelle le Préfet avertit l'hôpital qu'il lui adressera prochainement un ordre de reversement, ne lui est certainement pas opposable. Il eut fallu attendre l'ordre de reversement lui-même. L'action avait été engagée d'une façon prématurée.

---

personne malade hospitalisée par une commune qui ne serait pas rattachée à sa circonscription hospitalière.

VI. — Mais quels sont les actes qui sont susceptibles de faire grief aux hôpitaux et qui peuvent donner naissance à l'action qu'ils sont autorisés à diriger contre le service? Deux cas peuvent se produire : ou le service refusera d'acquitter le montant des sommes qui lui sont réclamées par les établissements à raison de l'hospitalisation des malades assistés ou bien, après avoir effectué ce paiement, il en exigera le reversement dans sa caisse. Dans l'une et l'autre hypothèse, un acte d'administration émanant du Préfet interviendra. Par assimilation avec ce qui se passe dans les instances de département à département, on peut dire que du refus opposé par le Préfet ou de son ordre de reversement naîtra entre les hôpitaux et le service départemental d'Assistance un litige de pleine juridiction dont il appartiendra au Conseil de préfecture de connaître. Il est bien certain que le recours dévolu aux hôpitaux manquerait de base s'il n'était motivé par une des décisions administratives que nous venons de citer.

§ 2. — *Du recours ouvert par la loi du 7 août 1851.*

Les hôpitaux qui ont reçu un indigent à titre gratuit en vertu de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851, possèdent un recours pour obtenir le remboursement des frais de séjour par eux exposés, ainsi qu'il résulte de l'art. 5 de cette même loi d'après lequel :

L'Administration des hospices et hôpitaux peut toujours exercer son recours, s'il y a lieu, contre les membres de la famille du malade, du vieillard ou de l'incurable, désignés par les articles 205 et 206 du Code civil.

Un recours de même nature, a été concédé aux collectivités en vertu de la deuxième partie de l'art. 2 de la loi de 1893, à l'étude duquel nous avons déjà consacré d'assez longs développements, mais ce recours paraît offrir sur celui qui dérive de l'art. 5 de la loi de 1851 l'avantage d'être beaucoup plus étendu. Ainsi, tandis que le recours de l'art, 5 de la loi de 1851 paraît ouvert seulement en faveur des hôpitaux « contre les

membres de la famille du malade, du vieillard ou de l'incurable, désignés par les art. 205 et 206 du Code civil » celui de l'art. 2 de la loi de 1893 peut être dirigé : « contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'Assistance médicale envers l'indigent malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté, désignés par les art. 205, 206, 207 et 212 du Code civil. »

Est-ce à dire que, dans une situation identique à celle de collectivités, les hôpitaux soient moins favorisés que ces dernières quand ils poursuivent le remboursement des frais des traitements gratuits indûment délivrés? Est-ce à dire qu'il faille attribuer à l'art. 5 de la loi de 1851 un sens restrictif et n'admettre l'action en remboursement des hôpitaux qu'à l'encontre des membres de la famille du malade dans les conditions stipulées par les articles 205 et 206 du Code civil ?

Les hôpitaux ne doivent recevoir gratuitement que les personnes dans l'impossibilité d'acquitter les frais de leur traitement et s'il est démontré que le malade hospitalisé était, soit par lui-même, soit par les personnes tenues à le secourir, en situation de désintéresser l'hôpital, l'obligation imposée à ce dernier disparaît et l'hôpital devient son créancier pour la somme indûment affectée à lui prodiguer des soins gratuits. Il en résulte que l'hôpital possède un véritable droit de créance contre la personne solvable qui a profité, sans pouvoir y prétendre, d'une hospitalisation exclusivement réservée aux indigents. Or, pourquoi restreindre aux cas visés par les art. 205 et 206 du Code civil le recours des hôpitaux, et pourquoi ne pas appliquer à leur égard les principes généraux du droit commun, en les autorisant à exercer le recours dans toutes circonstances où il est permis à des créanciers ordinaires de le faire valoir contre leurs débiteurs ? A notre avis, l'art. 5 de la loi de 1851 n'a point voulu créer une exception à la loi générale au détriment des hôpitaux, il a statué sur les cas de recours les plus fréquents, les autres cas restant soumis au droit commun. Les hôpitaux peuvent exercer le recours qu'ils tiennent de l'art. 5 la loi de 1851 contre le malade qui ne se trouvait pas dans la situation précaire supposée ou qui est revenu à meilleure fortune, ou contre les débiteurs de ce malade,

par application de l'art. 1166 du Code civil, ou contre sa succession en qualité de créanciers. Ils sont encore fondés à l'exercer contre les membres de sa famille désignés par les art. 205, 206, 207, 212 du Code civil. Ou contre les sociétés et corporations qui sont tenues de lui délivrer des secours en cas de maladie, par exemple, contre une société de secours mutuels à laquelle le malade aurait été affilié et qui répondrait, aux termes de ses statuts, de la dépense nécessaire à l'hospitalisation de ses membres. Enfin contre les chefs d'entreprise ou les Compagnies d'assurances qui, aux termes de la loi du 9 avril 1898, seraient dans l'obligation de garantir l'ouvrier contre le risque professionnel.

On voit que nous considérons que le recours en faveur des hôpitaux est ouvert aussi largement que celui dévolu aux collectivités en vertu de l'art. 2 de la loi. Les hypothèses dans lesquelles les hôpitaux et les collectivités sont appelés à se retourner contre les personnes qui ont indûment profité des secours gratuits sont, d'ailleurs, identiques et bien qu'aucune solution administrative ou décision de justice n'ait explicitement tranché cette question, on trouve dans cette similitude de situation un argument de plus en faveur de l'opinion que nous venons d'émettre touchant l'extension du cas d'application de l'art. 5 de la loi de 1851.

Nous ne saurions donc entreprendre de nouveaux développements sur un sujet que nous avons déjà traité tout au long dans la Section II du Chapitre III à laquelle nous renvoyons le lecteur. Nous aurons toutefois à ajouter quelques considérations relativement : 1° aux droits des hôpitaux sur les biens des malades décédés en cours de traitement dans ces établissements ; 2° aux conditions dans lesquelles doit s'exercer le recours des hôpitaux à l'encontre des personnes, des sociétés ou des corporations tenues à l'Assistance envers l'individu hospitalisé à titre gratuit, notamment à l'encontre des chefs d'entreprise et des Compagnies d'assurances contre les accidents.

I. — Un avis du Conseil d'Etat du 14 octobre 1809 (1)

(1) Avis du Conseil d'Etat du 14 octobre 1809 sur les droits à exercer relativement aux effets mobiliers d'une personne décédée dans un hospice et dont la succession est tombée en déshérence.

approuvé par un décret inséré au Bulletin des lois du 3 novembre 1809 est le texte sur lequel on s'appuie aujourd'hui pour reconnaître aux hôpitaux un droit sur les meubles des individus décédés dans les établissements hospitaliers. Sous l'ancien régime, par une dérogation très importante aux règles qui régissaient notre ancien droit en matière successorale, un grand nombre d'hôpitaux et d'hospices avaient obtenu par des édits, lettres patentes ou statuts approuvés par le roi, l'exorbitant privilège d'exercer un droit successoral sur les biens des personnes hospitalisées qui venaient à décéder (1). Il s'agissait de savoir si, ce privilège successoral résultant de l'avis et du décret de 1809, avait été maintenu, nonobstant l'abrogation implicite dont ces textes avaient été l'objet lors de la confection du Code civil lequel a négligé de mentionner, au titre des successions, un droit de cette nature en faveur des hôpitaux.

Un arrêt de la Cour de cassation du 17 avril 1838 (hospices des Quinze-Vingts, S. 38, 1, 424). a refusé de reconnaître une

---

Le Conseil d'Etat est d'avis :

1° Que les effets mobiliers apportés par les malades décédés dans les hospices, et qui ont été traités gratuitement, doivent appartenir aux dits hospices, à l'exclusion des héritiers et du Domaine, en cas de déshérence ;

2° Qu'à l'égard des malades ou personnes valides, dont le traitement et l'entretien ont été acquittés de quelque manière que ce soit, les héritiers et légataires peuvent exercer leurs droits sur tous les effets apportés dans les hospices par les dites personnes malades ou valides ; et que, dans le cas de déshérence, les mêmes effets doivent appartenir aux hospices, au préjudice du Domaine.

3° Qu'il ne doit être rien innové à l'égard des militaires décédés dans les hospices.

(1) Le droit successoral qui appartenait aux hôpitaux ou hospices, d'après les dispositions spéciales qui l'avaient édicté, n'était point uniforme pour tous les établissements charitables. Ainsi le droit de l'hôtel royal des Quinze-Vingts portait à la fois sur les meubles et sur les immeubles des personnes décédées dans l'établissement où elles avaient été recueillies à titre gratuit, celui de l'hôpital de la Charité de Lyon ne portait que sur les biens meubles du de cujus, mais seulement par préférence aux collatéraux, celui de l'hôpital du Saint-Esprit de Paris ne portait aussi que sur les biens meubles écartant de cette partie de l'hérédité même les héritiers réservataires.

portée générale à l'avis du 14 octobre 1809 lequel avait été émis dans une espèce concernant les hôpitaux et les hospices de Paris. Mais la jurisprudence, revenant sur la doctrine de l'arrêt de 1838, admet aujourd'hui que l'avis dont il s'agit a la portée générale qu'on lui avait déniée au début et qu'il s'applique à tous les établissements hospitaliers. Ce premier point posé, faut-il admettre que l'avis du Conseil d'Etat tendait à faire revivre l'ancien privilège successoral au profit des hôpitaux assistants ou bien que le droit qui découle pour eux de ce texte leur confère uniquement un droit de créance sur les effets mobiliers des personnes décédées ? Remarquons, tout d'abord, que l'avis du Conseil d'Etat ne reconnaît le droit des hôpitaux et des hospices que sur les effets mobiliers apportés par les malades décédés, tandis que sous l'ancien régime la portée de ce droit était bien plus grande : il s'étendait, le plus souvent, sur la totalité des meubles et des immeubles appartenant au décédé. A ce point de vue, le droit dérivant de l'avis du Conseil est loin d'être l'équivalent de celui qui résultait des dispositions d'exception de l'ancien régime. D'autre part, tous les établissements hospitaliers ne profitaient pas autrefois de ces prérogatives successorales, donc à l'égard de ceux qui ne les détenaient pas, l'extension du droit nouveau conféré par l'avis du Conseil manquerait de base légale si l'on admettait qu'il est la continuation de l'ancien droit. Dans un autre ordre d'idées, en matière successorale, il semble difficile d'admettre qu'un avis du Conseil d'Etat puisse suppléer au silence du Code civil. Or, celui-ci, n'ayant pas mentionné ce droit des établissements hospitaliers, il en résulte que le droit antérieur n'a point été maintenu. Enfin, si l'on considère que lorsque les frais de séjour ont été remboursés par les héritiers du décédé, ceux-ci doivent rentrer en possession de tous les effets mobiliers lui ayant appartenu (Bull. min. int. 1865. p. 177) il paraît hors de doute que ce droit dévolu aux hôpitaux n'est point un droit successoral mais un véritable droit de créance exercé par l'établissement contre la succession du de cujus.

Ce droit des hôpitaux revêt, à vrai dire, un caractère spécial en ce sens qu'il s'étend à tous les effets mobiliers que l'hospitalisé avait apportés avec lui au moment de son entrée, bien que leur valeur excéde le montant de la créance due à l'hô-

pital (1), mais ceci n'empêche pas que ce droit soit bien un droit de créance destiné à dédommager ces établissements des dépenses occasionnées par le traitement gratuit dont a profité le décédé.

En résumé. l'hôpital possède à l'exclusion des héritiers et du Domaine, lorsque les biens du défunt sont tombés en déshérence, un droit de créance sur tous les effets mobiliers du malade trouvés dans l'établissement à son décès, alors même qu'une partie de ces effets mobiliers suffirait à le couvrir de ses frais de séjour. Il est inutile d'ajouter que la condition expresse de l'exercice de ce droit est que le de cujus ait été admis à titre gratuit par l'hôpital ; s'il s'agissait d'un malade hospitalisé aux frais d'une collectivité soit en vertu de la loi de 1851, soit en vertu de la loi de 1893, l'établissement n'ayant fait aucune dépense, ne posséderait aucun droit de créance et par conséquent aucun droit sur les effets mobiliers du de cujus.

On s'est demandé, en dernier lieu, ce qu'il fallait entendre par effets mobiliers. La jurisprudence du Ministère et celle des tribunaux de droit commun sont d'accord pour attribuer à cette expression *effets mobiliers* une portée assez restreinte. Dans ses commentaires de la loi de 1893 (2e Edition, p. 74 et 75), M. Campagnole rapporte plusieurs décisions qui sont de nature à faire cesser, sur ce point, toute controverse. Nous lui empruntons ces citations :

Jugé que l'attribution faite aux hospices des effets mobiliers apportés par les malades décédés dans les dits hospices ne s'applique qu'aux objets de peu de valeur,tels que vêtements,linge et autres objets pareils à l'usage personnel des malades ; qu'on ne peut l'étendre aux bijoux sommes d'argent, valeurs en portefeuille et autres valeurs mobilières qu'un malade pouvait avoir fortuitement sur lui au moment où on l'avait apporté à l'hôpital. (C. de Bordeaux, 17 août 1853. Conf. Décis. min. fin., 11 avril 1883 ; Inst. gén. compt. pub. 20 juin 1859, art. 1070).

(1) V. p. Campagnole. op. cit. 2e édit. p. 72 et seq. Dalloz Jurisprudence Générale V° Etablissements de Bienfaisance N° 2435).

Le Ministre de l'Intérieur a décidé également dans le même esprit, que si les héritiers d'un malade décédé payent tous les frais de son séjour, l'établissemeni ne peut pas retenir les effets mobiliers laissés par lui à son décès ; car le droit des hospices sur les effets mobiliers n'a pour but que de les indemniser de leurs dépenses. Par conséquent, dès que ces dépenses sont remboursées, tous les effets apportés dans l'établissement doivent être rendus aux héritiers. (Bull. min. int., 1865 ; adde journal des conseillers municipaux, 1887, p. 195, nº 81.)

II.— Nous avons examiné dans la Section II du Chapitre III p. 319, l'hypothèse où un individu victime d'un accident de travail est hospitalisé au titre de l'Assistance médicale gratuite et nous avons dit que, dans ce cas, le service de l'Assistance est fondé à exercer contre le chef d'entreprise responsable ou contre la Compagnie à laquelle celui-ci est assuré, le recours de l'art. 2 de la loi de 1893. Mais l'ouvrier blessé n'est pas toujours envoyé à l'hôpital au titre de l'Assistance médicale gratuite, soit que le Maire sollicité de délivrer le bulletin d'hospitalisation ne consente pas à le donner, soit que le blessé ait été dirigé sur l'établissement au titre privé. En cette occurrence, l'hospitalisation est prononcée en vertu de la loi du 7 août 1851 et il appartient à l'hôpital d'exercer le recours ouvert en sa faveur par l'art. 5 de la même loi.

Pour se défendre contre les agissements abusifs des chefs d'entreprise et des Compagnies d'assurances qui, pour atténuer les charges leur incombant, faisaient accepter dans les hôpitaux, au titre de la loi de 1851 et moyennant un prix de journées modique, leurs accidentés gravement atteints (1), ces établissements durent prendre des précautions destinées

(1) La manœuvre accomplie dans ce but était des plus simples : L'accidenté se présentant à l'hôpital sans répondant, y était admis et soigné en vertu de l'art. 1er de la loi de 1851. L'hôpital découvrait-il le patron responsable ou la compagnie débitrice des frais, on ne lui réclamait autre chose que le prix de journées des malades non payants bien que, le plus souvent, des opérations très délicates eussent été pratiquées sur le blessé. D'où une économie notable sur les frais de traitement au profit du patron responsable ou de la Compagnie d'assurances.

à éviter l'envahissement et l'exploitation dont ils étaient menacés. Dans ce but ils résolurent de relever leurs tarifs et de majorer le prix de journées afférent à l'hospitalisation d'ouvriers victimes d'accidents de travail. Mais contre cette mesure, de vives protestations se firent entendre qui trouvèrent leur écho dans la discussion du projet modificatif de la loi de 1898, à la Chambre des Députés. M. Fernand David attira l'attention du Ministre sur cet état de choses (Séance du 23 mai 1901) :

J'ai fait remarquer, disait-il, que les hôpitaux ont une tendance à élever le taux de leurs soins lorsqu'il s'agit de victimes d'accidents de travail..... Dans l'intérêt de l'ouvrier et du patron, je voudrais que le Ministre du Commerce intervint dans la limite du possible, auprès de son collègue de l'Intérieur, afin d'obtenir que les hôpitaux ne majorent plus leurs tarifs.

Déférant à ce désir, le Ministre de l'Intérieur dans une circulaire aux Préfets en date du 10 août 1901 fit observer que les établissements hospitaliers ne sont pas fondés à majorer le prix de journées dans le cas d'hospitalisation de victimes d'accident de travail :

La loi du 9 avril 1898 ne contient pas, à la vérité, sur ce point des dispositions absolument précises, mais les prescriptions édictées en matière d'Assistance à domicile par l'art. 4, donnent lieu de conclure que le tarif de l'Assistance médicale gratuite doit être également appliqué en ce qui concerne l'Assistance hospitalière.

Si les hôpitaux ne doivent pas éprouver de dommage du fait de la loi nouvelle, on ne comprendrait pas d'autre part, que ces établissements publics y cherchassent une source de profits. Ni préjudice, ni gain, telle doit être la règle ; l'équité et la raison l'indiquent :

A ce point de vue, le prix de journées, tel qu'il est arrêté pour les malades du service de l'Assistance médicale, peut être considéré comme suffisant, puisque, réglé par le Préfet, après avis du Conseil Général, il ne peut être inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. (Art. 24 de la loi du 15 juillet 1893).

J'ajoute que ce prix de journées constitue, en même temps, un minimum nécessaire ; autrement, le patrimoine des pauvres supporterait, contre toute justice, partie d'une charge que la loi du 9 avril 1898 a entendu imposer au patron responsable.

Le Conseil supérieur fut aussi appelé à faire connaître son sentiment sur cette difficulté, la question qu'il eut à débattre fut résumée en ces termes : les victimes d'accidents doivent-elles être considérées comme des indigents auxquels ne s'applique que le prix de journées fixé annuellement par décision préfectorale, ou sont-elles des malades payants d'une espèce particulière, puisque des personnes solvables sont forcées de payer pour elles, c'est-à-dire des malades pour lesquels les frais d'hospitalisation représentent autre chose que le prix de journées fixé par le Préfet (1)? Cette compagnie répondit par la résolution suivante dans sa séance du 12 juin 1902.

Pour les malades hospitalisés à la suite d'accidents de travail régis par la loi de 1898, les hôpitaux percevront, dans leurs recettes générales pour frais de traitement :

1° Un prix de journées d'entretien, arrêté annuellement par le Préfet à raison de la dépense réelle, et excluant les frais médicaux et pharmaceutiques.

2° Les frais médicaux et pharmaceutiques au tarif fixé par le règlement départemental sur l'Assistance médicale gratuite ou, à défaut, par les usages locaux (fascicule du Conseil supérieur n° 89).

Est-il besoin de démontrer que cette formule est de nature à concilier tous les intérêts ; qu'elle n'est point, en outre, contraire aux principes posés dans la circulaire ministérielle du 10 août 1901 ? Les hôpitaux ne supporteront, d'après ce texte, à propos de l'admission des accidentés, aucun préjudice puisque le prix de la journée d'entretien arrêté annuellement par le Préfet correspondra à la dépense réellement effectuée et si, de ce côté, ils ne réalisent aucun gain, ils ne supporteront, non plus, aucune perte, contrairement à ce qui se produisait précédemment. D'autre part, les chefs d'entreprise ou les Compagnies d'assurances trouveront également leur compte à cette combinaison qui leur procurera l'avantage d'acquitter

(1) C'est ainsi que M. Henri Monod résuma très clairement, au cours de la discussion, la question soumise à l'appréciation du Conseil supérieur (Fascicule du Conseil supérieur N° 89, p. 3).

des frais d'entretien réduits et des frais médicaux et pharmaceutiques à un tarif peu élevé.

La résolution du Conseil supérieur ne donna pas entière satisfaction aux hôpitaux, mais elle constitua pour eux une amélioration sensible sur l'ancien état de choses (1).

L'exposé qui précède permet de prévoir sur quelles bases se fera, à l'avenir, le règlement final des frais d'hospitalisation concernant les ouvriers victimes d'accidents de travail et quelle sera la quotité des frais dont le remboursement pourra, en cas de contestation être poursuivi judiciairement par les hôpitaux, en vertu de l'art. 5 de la loi de 1851.

Quant au règlement des frais d'hospitalisation concernant les personnes revenues à meilleure fortune ou affiliées à une société de secours mutuels, il n'en est nullement question dans les documents précités. Les hôpitaux, d'ailleurs, se sont toujours bornés à leur réclamer le remboursement du prix de journées des malades non payants. Il faut croire, qu'à leur égard, il n'est rien dérogé aux habitudes et à la jurisprudence antérieures.

Nous terminons enfin ces explications relatives au recours des hôpitaux contre les tiers, en disant que, sous l'empire de la loi du 7 août 1851, l'hôpital qui veut assigner une personne ayant indûment profité de la gratuité du traitement ou les débiteurs de celle-ci doit, suivant une jurisprudence constante, porter le différend devant la juridiction civile.

---

(1) Au sein du Conseil supérieur, le corps médical a trouvé de zélés défenseurs toujours disposés à soutenir ses intérêts avec éloquence et talent. Ceux-ci s'étaient plaints de ce que l'invasion des hôpitaux par des personnes non indigentes, notamment par les accidentés, avait eu pour effet de totalement supprimer leur clientèle payante. Ils demandaient qu'un terme soit mis à cette situation anormale et pour les médecins des hôpitaux le droit de percevoir le prix de leur intervention lorsque l'hospitalisation du malade devait rester à leur charge du patron responsable. Le second paragraphe de la résolution du Conseil supérieur répond en partie au désir formulé au nom du corps médical, non pas que ce droit ait été consacré, mais en tant que les frais médicaux et pharmaceutiques faisant désormais l'objet d'un compte particulier, il sera loisible à l'Administration hospitalière d'en attribuer le montant aux médecins de l'établissement qui auront donné leurs soins à un ouvrier victime d'un accident de travail.

CHAPITRE CINQUIÈME

Résumé des compétences et procédures.

Plusieurs juridictions sont compétentes, nous le savons, pour statuer sur les recours ouverts aux individus, aux collectivités et aux hôpitaux en matière d'Assistance médicale gratuite. La Commission cantonale, le Conseil de préfecture, le Conseil d'Etat, les tribunaux judiciaires, sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de juger les différends soulevés à propos de l'application de la loi du 15 juillet 1893 et de l'exécution de notre service public. Nous allons examiner les compétences afférentes à chacune des juridictions précitées et indiquer quelles sont les règles de procédure à suivre devant elles (1).

I. *Compétence du Conseil de préfecture.* — *A)* Aux termes de l'art. 15 de la loi du 15 juillet 1893, si le Préfet estime que la liste communale n'a pas été dressée suivant les formalités prescrites par l'art. 14, il défère les opérations effectuées au Conseil de préfecture qui statue dans les huit jours et fixe,

(1) Nous avons vu que la Commission cantonale compétente pour statuer sur les recours en inscription ou en radiation sur les listes communales, formés conformément à l'art. 16 de la loi du 15 juillet 1893 et à l'art. 58 de la loi de finances du 13 avril 1898, n'a point le caractère d'une juridiction. Aussi, nous abstiendrons-nous de la comprendre dans la nomenclature du présent chapitre. D'ailleurs, nous avons eu soin d'indiquer, supra p. 254, quelle était la procédure à suivre devant la Commission.

s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées seront refaites.

L'arrêté du Préfet portant déféré de ces opérations est déposé au greffe du Conseil dans les huit jours de la réception à la préfecture de la liste d'Assistance et du procès-verbal des opérations ; ces deux derniers documents sont joints à l'arrêté de déféré. Le Maire de la commune intéressée, en sa double qualité de président du Bureau d'Assistance et de président du Conseil municipal, reçoit notification administrative du déféré ; en même temps, il est invité à produire sa défense laquelle est, à son tour, portée à la connaissance du Préfet. Un rapporteur désigné par le président du Conseil de préfecture instruit l'affaire qui ne comporte aucun frais de timbre ou autres et qui est jugée dans les huit jours, sans débat oral. (Circulaire ministérielle du 18 Mai 1894. Commentaires de l'art. 15.) Si la décision du Conseil de préfecture n'intervenait pas dans ce délai, elle serait annulable pour vice de forme. Dans le cas où le Conseil négligerait de statuer sur le déféré du Préfet, son silence équivaudrait à une décision de rejet et le Préfet serait fondé à porter sa requête, en appel, devant le Conseil d'Etat. Ajoutons, qu'en tout état de cause, la décision rendue par le Conseil, ne le sera jamais qu'en premier ressort ; cette décision sera notifiée aux parties administrativement.

Il est bon de remarquer que le recours ouvert par l'art. 15 en faveur du Préfet, est emprunté aux articles 3 et 4 du décret réglementaire du 2 février 1852 sur les élections et que toutes les difficultés que soulèvera l'application de cet art. 15 seront solutionnées au moyen des décisions de jurisprudence se référant au décret du 2 février 1852.

B) Le Conseil de préfecture a reçu de l'art. 33 de la loi de 1893 une compétence générale pour statuer sur tous les litiges nés à l'occasion de l'exécution du service dans le cycle de l'organisation départementale. Sont portées devant cette juridiction, d'une part « toutes les contestations relatives à l'exécution de la « délibération du Conseil Général prise en vertu de l'art. 4, ou « du décret rendu en vertu de l'art. 5 », d'autre part, « les « réclamations des Commissions administratives relatives à

« l'arrêté préfectoral prévu à l'art. 24 », ce qui revient à dire que, toutes les fois qu'une difficulté est soulevée se rattachant à l'exécution du service dans le département, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour en connaître, en premier ressort.

Nous avons ramené à deux principaux tous les cas où le Conseil de préfecture joue le rôle de juridiction de premier ressort en matière d'Assistance médicale gratuite : 1° lorsque les collectivités veulent résister à l'action administrative (Inscription d'office au budget) qui leur a imposé une charge supérieure à celle qu'elles sont tenues de supporter légalement ; 2° lorsque l'hôpital, compris dans l'organisation départementale, poursuit contre le service le recouvrement des frais de traitement des malades assistés. Le Conseil de préfecture détient, en ce qui touche ce contentieux, une compétence de pleine juridiction, puisqu'il s'agit pour lui, comme nous l'avons dit, d'apprécier un acte d'administration de gestion.

La loi du 22 juillet 1889 fixe la procédure à suivre devant ce tribunal administratif. L'instance sera introduite par une requête écrite sur papier libre (1) en double expédition, la seconde copie étant destinée à être notifiée, par la voie administrative, à l'adversaire. Cette requête qui doit faire connaître l'objet précis de la demande, est déposée au greffe où elle est enregistrée sous un numéro d'ordre. La réponse du défendeur est présentée dans les mêmes conditions, elle est également notifiée administrativement à la partie demanderesse. Un rapporteur est nommé par le président pour instruire l'affaire. La procédure devant le Conseil de préfecture est écrite et inquisitoriale c'est-à-dire, dirigée par le juge, à l'inverse de la procédure civile qui est non écrite et accusatoire, c'est-à-dire, faite par les parties elles-mêmes. Toutes les pièces versées aux débats seront donc adressées au

(1) Aux termes de l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1889, l'original de la requête introductive doit être écrit sur timbre, mais les requêtes concernant les difficultés relatives à l'Assistance médicale gratuite, en sont affranchies en vertu de l'art. 32 de la loi de 1893.

juge du litige par l'intermédiaire duquel elles parviendront à la connaissance de l'intéressé. Après la clôture de l'instruction, l'affaire est portée au rôle d'une audience publique où les parties sont invitées à produire leurs observations orales.

Les collectivités communales douées, comme personnes administratives, de la capacité juridique, sont représentées en justice, soit en demandant, soit en défendant, par le Maire aux termes de l'art. 90 § 8 de la loi du 5 avril 1884. En introduisant l'instance au nom de la commune, le Maire devra donc produire une expédition certifiée conforme de la délibération du Conseil municipal qui l'a habilité. Il convient d'ajouter que la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour dispenser les communes qui plaident devant une juridiction administrative de demander au Conseil de préfecture l'autorisation d'ester en justice prescrite par l'art. 121 de la loi municipale :

L'autorisation d'ester en justice, dit M. Morgan dans ses commentaires de la loi du 5 avril 1884 (3e éd. vol. 2, p. 120), lorsqu'il s'agit d'une action à intenter ou à soutenir devant la juridiction administrative, n'est pas nécessaire. Telle est la jurisprudence ancienne et le rapporteur du Sénat, répondant à une observation présentée par M. Clément, sous l'art. 122, a expressément déclaré que la Commission n'entendait rien changer à la pratique constamment suivie. (Séance du 12 mars 1884.)

Nous verrons, au contraire, tout à l'heure, que cette autorisation d'ester en justice est indispensable pour les communes lorsqu'elles engagent ou soutiennent des procès devant les tribunaux judiciaires.

Les établissements hospitaliers sont, comme les communes, pourvus de l'individualité et de la capacité juridiques, ils sont représentés en justice par le président de la Commission administrative, c'est-à-dire par le Maire de la commune où ils sont situés, à moins que la Commission n'ait spécialement désigné un autre de ses membres pour soutenir ses intérêts. Quelques auteurs ont exprimé l'opinion que cette prérogative de représenter en justice la Commission administrative doit appartenir au receveur de l'hôpital et non pas au

président ; mais nous pensons que ce serait donner ainsi à l'arrêté du 19 Vend. an XII, une extension qu'il ne comporte pas. Avant qu'une action soit intentée ou soutenue par un établissement hospitalier, doit intervenir une délibération de la Commission administrative et un avis du Conseil municipal (loi du 24 pluviôse an VIII) ; lorsque l'affaire est de la compétence des tribunaux administratifs, l'établissement peut se dispenser de demander l'avis du comité consultatif institué par l'arrêté des consuls du 7 messidor an IX ainsi que l'autorisation de plaider qu'il doit, en principe, solliciter du Conseil de préfecture pour ester en justice. Le mémoire introductif présenté au nom de la Commission soit par son président, soit par tout autre membre ayant reçu cette délégation sera, en conséquence, accompagné de la délibération de la Commission administrative portant l'autorisation d'ester et désignation de son mandataire au procès ainsi que de l'avis du Conseil municipal.

II. *Compétence du Conseil d'Etat.* — Cette haute juridiction statue, en matière d'Assistance, soit comme juge de droit commun, en premier et dernier ressort, soit comme juge d'appel des décisions rendues, en vertu des art. 15 et 33 de la loi de 1893, par le Conseil de préfecture.

A/ Comme juge de droit commun, en premier et dernier ressort, le Conseil d'Etat statuera, en vertu de l'art. 2 de la loi du 24 mai 1872, sur les recours en excès de pouvoir formés devant lui contre les actes d'administration d'autorité, soit par les postulants à l'Assistance, soit par toutes personnes administratives auxquelles ces actes feront grief, sauf le cas où les dits recours en excès de pouvoir seront irrecevables par suite de l'existence d'un recours parallèle devant une autre juridiction.

L'instance dirigée contre un acte d'administration d'autorité (en excès de pouvoir) s'introduit dans la forme d'une requête déposée au secrétariat du Conseil d'Etat ; cette requête est exempte du timbre et enregistrée gratis (art. 32 de la loi) ; depuis le décret du 2 novembre 1864, les parties peuvent

s'adresser directement à la haute juridiction sans qu'elles aient besoin d'employer l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'Etat (1).

La procédure devant le Conseil d'Etat a le même caractère que la procédure devant le Conseil de préfecture : elle est écrite et inquisitoriale. C'est la section du contentieux qui est chargée de diriger l'instruction de l'affaire. Dans les instances en excès de pouvoir, il n'y a pas, à proprement parler, de parties défenderesses puisque l'action est intentée contre un acte d'autorité. Il appartiendra au Ministre sous la dépendance duquel est placé l'auteur de l'acte d'administration attaqué, de produire ses observations en défense dans le délai qui lui sera imparti par le Conseil d'Etat, après qu'il aura reçu communication de la requête introductive. Le décret du 16 juillet 1900, art. 10 § 2, stipule qu'à l'expiration du délai assigné aux ministres et aux parties, pour la production de leurs défenses et observations, le Conseil d'Etat pourra valablement statuer.

Aux termes de la loi du 13 avril 1900, art. 24 § 4, le délai pour introduire un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, qui était fixé à trois mois par le décret du 22 juillet 1806, art. 11, a été réduit à deux mois. Ce délai court à partir du moment où l'acte attaqué a pu être connu du demandeur.

Dans les instances dont il s'agit, nous ferons remarquer que les communes et les établissements hospitaliers seront

(1) Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation sont des officiers ministériels qui jouent auprès de ces juridictions à la fois le rôle d'avocat et celui d'avoué. Cette institution a eu son origine dans le décret du 11 juin 1806 qui a institué en sa faveur un véritable monopole. Aucune affaire ne peut être introduite au Conseil d'Etat sans leur intervention, sauf celles qui ont été dispensées de leur ministère, savoir : les recours en excès de pouvoir, en Cassation, en matière électorale, en matière de pensions, en matière de contributions directes et de taxes assimilées et depuis la promulgation de la loi du 15 juillet 1893, les appels devant le Conseil d'Etat contre les décisions rendues par le Conseil de préfecture en vertu de l'art. 33.

représentés dans les mêmes conditions et suivant les mêmes règles que devant le Conseil de préfecture. Quant aux départements, nous allons voir, la procédure qu'ils auront à suivre pour introduire leurs instances devant le Conseil d'Etat et quel sera leur madataire *ad litem*.

B/ Encore comme juge de droit commun, en matière administrative, le Conseil d'Etat sera compétent pour juger les actions en remboursement dirigées par un département contre un autre département ou contre l'Etat conformément aux dispositions de l'art. 2 (1re partie) de la loi du 15 juillet 1893. Mais ici, le Conseil d'Etat n'aura plus à statuer sur un recours en excès de pouvoir, mais bien sur un recours de pleine juridiction. Par conséquent, la requête introduite au nom du département défendeur devra être signée par un avocat au Conseil d'Etat auquel il sera nécessaire d'avoir recours. Toutefois cette requête ainsi que toutes les pièces relatives au procès seront dispensées du timbre et enregistrées gratis, conformément à l'art. 32 de la loi du 15 juillet 1893.

Dans ces instances, comme dans celles dont nous nous sommes occupé au paragraphe précédent, l'instruction préalable de l'affaire sera confiée à la section du contentieux, mais à l'inverse de ce que nous avons constaté dans le cas visé au paragraphe A, il existera un défendeur au procès (département ou Etat) auquel, à suite de l'ordonnance de *soit communiqué* prise par le président de la section, sera notifiée par huissier la requête introductive. Il est inutile d'ajouter que le défendeur sera, de son côté, tenu d'adopter la même procédure et de constituer avocat.

Pour qu'un recours exercé par un département soit recevable, il faut qu'il ait été présenté, conformément à l'art. 24 § 4 de la loi du 13 avril 1900, dans le délai de deux mois, il faut encore que le Conseil Général ait, par une délibération spéciale, manifesté sa volonté de l'engager. En cas d'urgence, la Commission départementale serait substituée au Conseil Général (loi du 23 Août 1871, art. 46 n° 15). Une délibération de la Commission départementale serait aussi suffisante pour défendre à une action intentée au département (loi de 1871, art. 54). Le mandataire *ad litem* du département est le Préfet, mais si le litige était dirigé contre l'Etat, la Commission

départementale déléguerait un de ses membres pour intenter ou soutenir le procès. Cette procédure s'applique, d'ailleurs, dans tous les cas où le département, est partie en cause dans une instance.

Quand l'action est dirigée contre l'Etat, en matière d'Assistance médicale gratuite, le Ministre de l'Intérieur a toute qualité pour soutenir lui-même les intérêts de cette collectivité.

C/ Le Conseil d'Etat est encore compétent pour statuer en pleine juridiction, comme tribunal de droit commun en matière administrative, sur l'action en répétition intentée par une commune bénéficiaire de l'art. 35 contre un service départemental, à raison des soins donnés à partir du onzième jour de traitement à des malades assistés ressortissant par leur domicile de secours à des collectivités qui dépendent de ce département ou d'une commune située dans ce département.

Nous ne pourrions, au point de vue de la procédure, que renouveler, à propos de ce recours, les explications déjà produites au paragraphe B ci-dessus auxquelles nous nous référons, en ajoutant toutefois que la commune devra être représentée au procès par son Maire en exercice dûment habilité, aux termes de l'art. 90 paragraphe 8 de la loi du 5 avril 1884, par une délibération de son Conseil municipal.

D/ Enfin le Conseil d'Etat statue comme tribunal d'appel, sur les pourvois formés devant lui contre les décisions rendues par les Conseils de préfecture en vertu des art. 15 et 33 de la loi de 1893. Ces derniers sont essentiellement des tribunaux de premier ressort dont les décisions sont toujours sujettes à la sanction du tribunal supérieur.

Pour être recevable, l'appel dont s'agit devra être interjeté dans les deux mois de la notification de l'arrêté du Conseil de préfecture (art. 57 de la loi du 22 juillet 1889) dont il ne suspendra pas l'exécution. (Décret du 22 juillet 1806, art. 3 ; loi du 24 juillet 1872, art. 24.)

Les règles de procédure à suivre en matière d'appel devant le Conseil d'Etat ne sont pas différentes de celles qui concernent le contentieux de pleine juridiction dont nous nous sommes déjà occupé. Toutefois il convient de noter que l'art. 33 in fine

de la loi de 1893 a dispensé notre pourvoi du ministère de l'avocat et que l'art. 32 l'a aussi exonéré de l'impôt du timbre et a fait profiter la requête introductive de l'enregistrement gratis.

L'attribution de cette double faveur explique que le Conseil d'Etat ait refusé de condamner aux dépens la partie ayant succombé dans une instance de cette nature, ainsi qu'il résulte de l'arrêt du 10 mars 1899 (Hospices du Hâvre. Lebon, p. 191) motivé comme suit :

Considérant que, par application des art. 32 et 33 de la loi du 15 juillet 1893, les parties étant dispensées de l'obligation de recourir au ministère des avocats au Conseil d'Etat et de payer les frais de timbre et d'enregistrement; que dans ces circonstances, la demande de la commune de S... et du département de la Seine-Inférieure tendant à la condamnation des hospices requérants aux dépens est sans objet.

Pour ce qui est de la question de savoir quels sont les mandataires ad litem des différentes collectivités qui veulent relever appel des décisions rendues par le Conseil de préfecture nous prions le lecteur de se reporter aux explications que nous avons déjà données sous la rubrique de *compétence du Conseil de préfecture*, § *B.* en ce qui concerne les collectivités communales et les établissements hospitaliers et sous la rubrique *compétence du Conseil d'Etat*, § *B.* en ce qui concerne l'appel interjeté par le département (service départemental).

III. — *Compétence des tribunaux judiciaires.* Ces tribunaux sont compétents pour statuer sur les actions en remboursement dirigées contre les tiers ou contre les personnes elles-mêmes qui ont indûment profité des secours gratuits, par les collectivités de tous ordres qui ont fait l'avance des frais de traitement au titre de l'Assistance médicale gratuite. De même, les établissements hospitaliers, qui ont admis au titre de la loi de 1851, des personnes en état de subvenir par elles-mêmes ou par leurs débiteurs aux frais de traitement qu'elles ont occasionnés, ont, en vertu de l'art. 5 de cette loi, une action civile en remboursement qui est comme le pendant de

celle qui est dévolue aux collectivités en vertu de la 2e partie de l'art. 2 de la loi de 1893.

Les collectivités communales ne pourront s'adresser à la juridiction civile qu'après avoir justifié, conformément aux dispositions de l'art. 121 de la loi municipale, qu'elles ont obtenu du Conseil de préfecture l'autorisation d'ester en justice. De plus, le Conseil municipal devra aux termes de l'art. 90 § 8 de la même loi, donner au Maire, (ou à un des membres du Conseil municipal, si le Maire a dans l'affaire des intérêts opposés à ceux de la commune), le mandat de représenter celle-ci au procès.

Les collectivités départementales ne sont soumises à aucune autorisation pour ester devant la juridiction civile. Il suffit que le Conseil Général ou la Commission départementale suivant les distinctions établies ci-dessus, aient décidé d'introduire l'action. Le Préfet ou un membre de cette Commission représente le département dans le litige.

Nous pensons que, dans une instance civile, intéressant l'Etat, le Ministre de l'Intérieur aurait toute qualité pour ester en justice au nom de cette collectivité soit en demandant, soit en défendant, et cela sans qu'il soit besoin d'aucune autorisation préalable émanant des assemblées délibérantes de cette collectivité.

Quant aux établissements publics hospitaliers, ils ne sauraient être admis à engager leur action en remboursement devant les tribunaux civils sans avoir préalablement produit: 1° une délibération de la Commission administrative décidant d'introduire ou de soutenir l'action ; 2° un avis du Conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art. 70 § 5) ; 3° une autorisation de plaider donnée par le Conseil de préfecture (loi du 24 pluviôse an VIII). D'après les articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851, les actions judiciaires des hôpitaux ou hospices doivent être soumises aux mêmes formalités que celles des communes. Ces établissements publics sont encore tenus de recueillir l'avis, en cette matière, du Comité consultatif placé auprès d'eux, mais cet avis n'est pas nécessairement suivi. Le mandataire ad litem de l'établissement public hospitalier sera, comme nous l'avons dit, le pré-

sident de la Commission administrative ou tout autre membre de cette Assemblée qu'elle aura désigné.

Ajoutons, en terminant, que les règles que nous venons d'indiquer sont applicables dans tous les cas où il s'agira, pour les personnes administratives précitées, d'exercer une action civile et quelle que soit l'importance du litige. Nous voulons dire que ces règles ne sauraient subir aucune dérogation alors même que le différend serait soumis à un simple tribunal de paix.

CONCLUSION

Telle est l'organisation quelque peu compliquée qui, après bien des vicissitudes et après les efforts successifs de plusieurs générations, sortit des délibérations du Parlement. Nous avons pensé qu'il ne serait peut-être pas inutile d'en examiner attentivement les rouages et de décrire avec toute la fidélité désirable la fonction de chacun d'eux. Aurons-nous atteint ce but ? Notre témérité serait grande de le présumer, bien que nous ayons scrupuleusement discuté tous les points sujets à controverses et que nous nous soyons attaché à mettre en lumière les principes essentiels qui servent de base au nouveau régime des secours publics.

Ces principes, nous pouvons les résumer maintenant :

1° L'obligation légale pour la collectivité du domicile de secours de venir en aide au malade privé de ressources, obligation qui s'entend de la prise en charge par la communauté des frais de traitement du malade assisté et qui est appuyée sur la solidarité des trois collectivités : communes, départements, Etat. Cette solidarité s'affirme entre elles par ce fait que les ressources affectées au soulagement de l'indigent sont prélevées sur leur budget respectif, alimenté par l'argent des contribuables.

2° Le droit pour la collectivité, corrélatif à son obligation de pouvoir s'opposer, au moyen de recours contentieux d'excès de pouvoir ou de pleine juridiction, à toute action administrative ou autre qui aurait pour but de lui imposer une charge pécuniaire supérieure à celle qu'elle doit légalement assumer.

3° La faculté pour l'individu privé de ressources de faire constater sa situation précaire, faculté qui sans être un droit individuel équivaut à une sorte de droit dont la garantie se trouve dans le recours devant la Commission cantonale, et

une fois cette situation précaire constatée, l'avantage pour celui qui en a été l'objet, de pouvoir obtenir de la collectivité les secours nécessaires.

4° Les sanctions légales dont le législateur a entouré le principe de l'obligation ; d'une part, sanction d'ordre purement administratif, remise aux mains de l'Administration chargée de veiller à ce que les collectivités ne s'affranchissent pas de leur devoir social d'Assistance et au besoin de les rappeler à l'observation des prescriptions de la loi par des mesures de coercition ; d'autre part, sanction d'ordre contentieux par l'attribution d'un recours d'excès de pouvoir au postulant à l'Assistance en vue de lui permettre de se faire allouer les secours par la collectivité après la constatation de son indigence. Au nombre des sanctions légales du principe d'obligation, il faut aussi comprendre le recours de l'indigent devant la Commission cantonale.

5° L'organisation des secours sur la base de l'obligation communale.

Sur les obligations de la collectivité vis-à-vis de l'individu privé de ressources ou des collectivités entre elles, sur les droits corrélatifs de ces mêmes collectivités, sur la nature, l'étendue et les conditions d'attribution des secours dont la loi du 15 juillet 1893 a accordé le bénéfice aux malheureux, sur les recours hiérarchiques administratifs et contentieux destinés à servir de soutien aux droits et aux obligations résultant de l'application de la loi, nous avons particulièrement insisté. Nous avons aussi réservé une place importante dans nos développements, au rôle dévolu à la commune dans le fonctionnement du nouveau service public. De l'ensemble de nos remarques, nous sommes autorisé à conclure qu'en réalité les innovations introduites dans le régime des secours publics par la loi de 1893, constituent un progrès très appréciable sur l'état ancien et qu'en dépit des imperfections que ses détracteurs ont cru découvrir en elle, cette loi a présenté la solution en France de l'ardu problème de l'Assistance publique.

Quelles furent les critiques dont la nouvelle organisation fut l'objet ? Les uns lui ont reproché d'entraîner les collecti-

vités à des dépenses excessives de nature à compromettre l'équilibre de leur budget ; les autres, d'avoir en substituant au libre jeu des institutions autonomes et volontaires, la main de fer de l'Etat, menacé dans leur existence même ces institutions et d'avoir tari la source de la bienfaisance privée; d'autres enfin, de favoriser au lieu d'arrêter l'extension du paupérisme et de nuire à la diffusion des idées de prévoyance et de mutualité.

*
* *

Il est malheureusement exact que dans certains départements, le nouveau service ne fonctionna pas, tout d'abord, d'une façon irréprochable. De nombreux abus se manifestèrent et déterminèrent un accroissement de dépenses considérable dont, à juste titre, s'émurent les Conseils Généraux. Ainsi, dans le département de l'Aude, les crédits affectés au service de l'Assistance médicale gratuite, passèrent en quelques années de 118.000 fr. à 266.000 fr. !

On se préoccupa de remédier sans retard à cet état de choses qui menaçait, non-seulement de devenir préjudiciable aux finances départementales et communales, mais encore d'arrêter l'essor de cette œuvre philantropique et les Conseils Généraux crurent y porter remède en modifiant les différents systèmes qu'ils avaient à l'origine mis à l'essai.

A quelles causes fallait-il attribuer ces accroissements continuels de dépenses ? Fallait-il croire que les municipalités, insuffisamment instruites de leurs devoirs et des conséquences de leurs largesses inconsidérées, avaient trop généreusement observé les prescriptions de la loi à l'égard de leurs administrés? Pouvait-on prétexter que les dernières crises économiques avaient épuisé notre pays au point de lui avoir fait absorber toute son épargne et d'avoir privé la plus grande partie de la population de son aisance d'autrefois ? Devait-on l'attribuer aux fraudes et aux abus de toutes sortes dont se rendaient coupables ceux qui ne se faisaient aucun scrupule de prendre largement leur compte dans le bien commun et de donner libre carrière à leur mauvais esprit de

spéculation ? Convenait-il de supposer que les différents systèmes d'organisation adoptés par les Conseils Généraux ne convenaient pas à leur milieu d'application, ou que la classe pauvre trop pressée de profiter des nouveaux avantages qu'on lui offrait, n'avait pas agi avec toute la modération voulue dans la demande des secours ?

Quoi qu'il en soit, cette exagération dans les dépenses se produisit et fournit un argument facile aux détracteurs de l'Assistance légale. Mais ce mal était-il aussi considérable, aussi profond qu'on l'a prétendu et ceux-là même qui ont prédit la fin prochaine de la nouvelle institution attendent-ils sincèrement ce résultat ? Les renseignements recueillis dans des documents officiels émanés du Ministère de l'Intérieur, permettent d'écarter ces prévisions pessimistes :

> On répète volontiers sans y avoir, je pense, regardé de bien près, que cette loi est ruineuse, disait M. Monod dans son remarquable discours au Congrès de 1900. Les dépenses nouvelles qu'elle cause aux départements et aux communes ne s'élèvent pas, pour l'ensemble de la France, à quatre millions de francs, et les deux millions que nous avions prévus comme devant représenter la part annuelle de l'Etat, sont encore loin d'être dépensés. De ce côté donc, aucune alarme à concevoir (1).

D'autres documents sont venus depuis corroborer les affirmations de M. Monod et démontrer que, si dans certains départements, les exagérations dont nous avons parlé se sont manifestées, elles ne se sont pas généralisées. Ce mal, là où il s'est révélé, n'a pas eu le temps de s'enraciner profondément et de pénétrer bien avant dans l'organisme qu'il éprouve, et il est permis d'espérer qu'il cèdera sous l'action persistante d'un traitement énergique.

Les assemblées départementales paraissent résolues à ne plus tolérer les agissements du passé et à poursuivre sans

---

(1) Cp. Recueil des travaux du Congrès international d'Assistance publique et de Bienfaisance privée tenu du 30 juillet au 5 août 1900. (Tome I. p. 27.)

faiblesse la répression des fraudes et des abus qui seront dévoilés. Parmi les mesures réellement efficaces qu'elles ont prises dans ce but, citons la création du contrôle sur place. L'agent investi des nouvelles fonctions reçoit pour mission de se transporter dans les communes afin d'éclairer les municipalités sur leurs devoirs, de constater, de visu, les fraudes ou les irrégularités qu'il est impossible d'apercevoir à distance, d'investiguer sur le fonctionnement du service en général et sur l'efficacité du concours apporté par ses auxiliaires en particulier, enfin, d'uniformiser la jurisprudence administrative ainsi que l'interprétation des prescriptions du règlement départemental. Les résultats de sa vérification sont consignés en un rapport qu'il soumet tous les ans à l'appréciation du Conseil Général. Si l'on considère, d'une part, que cette surveillance continue est destinée à produire par elle-même un effet salutaire, d'autre part, que l'action du contrôle sur place est très utilement secondée par celle du contrôleur sur pièces et, qu'au-dessus de ce contrôle local, est placé celui des inspecteurs généraux, on est amené à conclure qu'il n'est pas possible de réunir, du côté administratif, un faisceau plus compact de garanties dirigées vers le bien du service tendant à sa cohésion parfaite et à son fonctionnement normal.

Du côté législatif, certaines améliorations s'imposent en vue d'obtenir le même résultat. Il nous paraît, par exemple, très désirable de fortifier le recours de l'individu privé de ressources devant la Commission cantonale, non pas en lui conférant un recours contentieux de pleine juridiction dont, nous le savons, il ne saurait être pourvu, mais en modifiant la constitution de cette Commission. Celle-ci joue un rôle essentiel dans le fonctionnement du service, il importe que les personnes qui s'adresseront à elle aient une confiance entière dans les capacités et l'impartialité des membres qui la composent. Ce sera à cette condition que, par ce recours, pourront être enrayés les abus perpétrés par les assemblées communales au moment de la préparation des listes d'Assistance. Dans le même ordre d'idées, les décisions de la Commission cantonale gagneraient à être soumises en appel à une Commission supérieure qui serait chargée de redresser les

erreurs qu'elles sont susceptibles de contenir soit au point de vue de la forme, soit au point de vue du fond.

Enfin, si l'art. 19 de la loi, relatif aux inscriptions d'office sur la liste d'Assistance, se prêtait moins aux combinaisons frauduleuses, si les communes usaient avec plus de circonspection des dispositions de l'art. 20 relatif à l'admission aux secours de l'Assistance des personnes qui leur sont étrangères, beaucoup de dépenses frustatoires seraient évitées.

Bientôt, nous le croyons, sous l'effort combiné de tous ceux qui poursuivent la réussite de cette œuvre philanthropique, il ne restera rien des défectuosités qui ont occasionné dans certains services départementaux un accroissement de dépenses inquiétant, et avec elles disparaîtront les nombreux abus qui s'étaient révélés pendant la période de tâtonnements et d'essais que nous venons de traverser. Ainsi débarrassée des obstacles qui s'opposaient à son développement, elle pourra librement et dans une sécurité parfaite poursuivre sa route vers son idéal d'humanité et de justice.

*
* *

Est-il vrai, ainsi que les adversairres de la loi du 15 juillet 1893 le prétendent, que l'Assistance légale est l'antagoniste de l'Assistance privée ; que l'une exclut l'autre, et qu'elles sont appelées à se porter un mutuel préjudice ?

Avec de bons esprits, nous estimons que ces deux institutions sont faites, au contraire, pour s'entendre et pour se prêter un mutuel appui. Cette question de la réunion des deux Assistances a été très complètement traitée par les maîtres de la science philanthropique moderne et, après eux, nous ne saurions apporter ici des arguments nouveaux en faveur de la thèse qu'ils ont si vaillamment défendue, les idées qu'ils ont émises sur ce point, les moyens d'exécution qu'ils ont préconisés, nous paraissant propres à faire triompher cette cause.

Parmi les études qui ont paru le plus récemment sur la question, nous citerons celle de M. Drouineau, Inspecteur général de l'Assistance publique qui, dans un rapport très

remarqué au Congrès international de 1900 s'est déclaré le partisan convaincu de cette union.

Après avoir examiné l'organisation actuelle de l'Assistance publique en France et souhaité son rapprochement de l'Assistance privée, M. Drouineau ajoute :

> Partout on sent que le bien serait incontestablement plus grand si ces deux modes d'Assistance se prêtaient un mutuel appui, se pouvaient comparer et assimiler à deux sœurs attentives à soulager, à guérir, à sauver en un mot, l'indigent en quelque sorte leur enfant adoptif. Faire cette entente, serait, en l'espèce, sinon résoudre le problème de l'extinction de la misère, du moins organiser méthodiquement la charité et rendre les secours efficaces (1).

Un moment à l'apparition de la loi nouvelle, l'Assistance privée prit une attitude méfiante, presque hostile à l'égard de l'Assistance gratuite ; elle redouta son envahissement, son accaparement, son absorption intégrale. Mais quand elle s'aperçut des dispositions réellement conciliantes et débonnaires de celle-ci, ses appréhensions disparurent peu à peu et dans certains centres elle se montra mieux disposée à entamer des pourparlers. Conciliation, en effet, ne signifie pas abdication et elle acquit la certitude que chacune des deux Assistances pourrait conserver son autonomie, sa clientèle d'assistés, sa méthode de bienfaisance et sa liberté dans l'attribution des secours, et qu'aucune atteinte ne serait portée à ses prérogatives qui devaient être, en tout état de cause, respectées.

Quels seraient les motifs qui feraient, dès lors, repousser cette entente ? Est-ce que les avantages qui en découleraient n'apparaissent pas clairement, et peut-on nier que les institutions elles-mêmes comme les personnes secourues en retireraient le plus grand profit ? Nous pensons, quant à nous, qu'ainsi seraient prévenus les inconvénients dûs à la coexistence des deux Assistances en faisant cesser l'éparpillement des secours et leur exploitation éhontée par les professionnels

---

(1) Recueil des travaux du Congrès. T. I. p. 111.

de la mendicité ; le bien des pauvres en serait mieux préservé et partout un plus grand nombre de misères seraient secourues.

Le système conçu par M. Drouineau tend à concilier tous les intérêts, à ménager toutes les susceptibilités, et à rallier toutes les bonnes volontés :

> Pour réduire les choses au minimum probablement acceptable (1), dit-il, ce contact pourrait s'établir à l'aide d'une commission composée d'un nombre égal de représentants des deux offices centraux (2). Ce conseil supérieur non de direction, d'administration effective, mais plutôt de transaction, de conciliation, d'étude, aurait pour objet le jugement des conflits possibles, des réclamations diverses, la création d'œuvres utiles, l'appréciation de concours financiers d'ordre public ou privé à apporter aux œuvres existantes.

Nous ne disons pas qu'on arriverait du premier coup à cette forme perfectionnée décrite par M. Drouineau, mais tout au moins, serait-il possible de consacrer moralement cette entente en vue d'un échange de renseignements qui permettrait de refuser les secours à ceux qui sont indignes de les recevoir.

Dans plusieurs villes importantes, à Reims, Besançon, Nancy, Amiens, Grenoble, cette sorte de mutualité dans l'Assistance est déjà pratiquée. Sans nul doute, d'autres villes suivront attirées par l'exemple et par les avantages qu'elles découvriront dans cette union salutaire et féconde. L'avenir est là et ceux qui voient un antagonisme entre l'Assistance publique et l'Assistance privée se méprennent profondément. L'une et l'autre ont leur fonction propre et indépendante, mais elles tendent toutes deux vers le même but : le soulage-

---

(1) Recueil des travaux du Congrès t. I p. 116.

(2) Dans son projet, M. Drouineau prévoit l'existence de deux offices centraux correspondant à la dualité des Assistances. Office central d'Assistance privée et office central d'Assistance publique. Une commission composée d'un nombre égal de représentants des deux offices contituerait une sorte de Conseil supérieur local d'Assistance.

ment de la misère humaine. Vers ce but, elles marcheront d'un pas plus assuré si elles établissent entre elles des rapports cordiaux et bienveillants, si elles consentent à s'entr'aider pour faire le bien.

Ne nous disputons pas, disait M. Thiers dans la péroraison de son fameux rapport de 1850, à l'occasion du bien fait et à faire ; ancienne où nouvelle société, peu importe ; charité publique, charité privée, charité religieuse, individus, corporations, Etat, tout le monde doit être uni dans cette œuvre, tout le monde y est nécessaire, tout le monde, avec le plus grand zèle, courra le risque d'y être insuffisant. Sachons que les infirmités humaines sont immenses et que ce n'est pas assez de toutes les bonnes volontés agissant librement pour les soulager.

*
* *

Pas davantage l'Assistance légale ne favorisera l'extension du paupérisme.

On se rappelle que le Congrès de 1889 ayant voulu tracer le rôle futur de l'Assistance publique en limita le bénéfice à ceux qui se trouvaient temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie, c'est-à-dire aux enfants, aux malades, aux incurables et aux vieillards.

Tout un programme fut élaboré à la suite de la proclamation de cette formule dictée par l'impossibilité où l'on se trouvait de restreindre les dépenses d'Assistance et aussi par la crainte de voir cette institution dévier de son véritable but en encourageant chez les individus valides l'oisiveté et en stimulant la mendicité.

« Secourir la pauvreté sans encourager la paresse, subvenir aux besoins de l'indigence et savoir ne pas prêter l'oreille aux sollicitations de la mendicité, c'est un problème ardu et dont la solution est pour embarrasser, » a dit Maxime du Camp.

Ce problème a trouvé sa première solution dans la loi de 1893, il sera complètement résolu quand la loi sur l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux malades incurables et celle relative aux enfants des familles indigentes en ce

moment soumises aux délibérations du Parlement, auront été adoptées par lui.

Ce principe inscrit dans la loi de 1893 est, remarquons-le, impératif en ce sens qu'il refuse formellement le bénéfice de l'Assistance légale à l'individu valide indigent. Or, quand on reproche à l'Assistance légale de favoriser l'indigent, on feint de ne pas s'apercevoir qu'elle s'adresse exclusivement à l'invalide, incapable de travailler. En secourant les malades indigents l'Assistance médicale ne diminue pas leurs capacités laborieuses, elle les augmente, au contraire, en restaurant leur mauvaise santé et en leur rendant les forces qui leur sont nécessaires pour vaquer à leurs occupations journalières. Le paresseux n'est pas le malade incapable de se livrer à aucun travail, c'est l'homme valide qui boude à la besogne et qui cherche à l'esquiver :

Admettons, dit M. Monod, que les travailleurs puissent être transformés en fainéants par la certitude d'être secourus ; on n'est pas de propos délibéré, par répugnance pour l'effort personnel, un orphelin, un malade, un infirme, un vieillard. Les secours organisés en faveur des vieillards, des infirmes, des malades et des enfants ne sauraient donc avoir pour conséquence le développement du paupérisme (1).

Cette simple argumentation est, pensons-nous, suffisante pour réduire à néant l'objection que nous avions à combattre.

*
* *

On accuse enfin l'Assistance légale et en particulier l'Assistance médicale de provoquer la ruine des mutualités qui assurent leurs membres adhérents contre le risque de maladie, par l'appât de secours gratuits qui n'exigent le versement d'aucune cotisation annuelle.

Nous avons déjà fait justice de cette critique qui ne nous

(1) Discours de M. Monod au Congrès de 1900. (Recueil du Congrès, T. I p. 19.)

a point paru fondée. Nous sommes de ceux qui estiment que les sociétés de secours mutuels sont des institutions qu'il faut à tout prix conserver et, par conséquent, protéger. Mais il faut reconnaître que la loi de 1893 ne leur a porté aucune atteinte. Grâce à l'appui dont le Conseil supérieur les a plutôt favorisées et à l'interprétation que la docte Compagnie a donné à l'art. 2 de la loi de 1893 (V.supra p. 314) les mutualités n'ont plus à voir dans l'Assistance médicale gratuite une institution rivale, mais bien une auxiliaire très utile qui, loin de leur faire obstacle, contribuera, au contraire, à leur épanouissement. Nous renvoyons le lecteur aux explications que nous avons déjà données à ce sujet.

*
* *

Que peut-on retenir des nombreux griefs articulés à l'encontre du nouveau régime des secours publics et ne serait-il pas plus conforme à la réalité des choses de reconnaître que cette réforme, si utile et si intéressante, produit des idées philanthropiques et sociales de notre génération, est venue à son heure, qu'elle était attendue avec impatience par les classes laborieuses et qu'elle a réalisé une amélioration sur l'état ancien qu'il est impossible de nier ?

Voici en quels termes l'honorable rapporteur de la loi à la Chambre des Députés décrivait les besoins de la population pauvre et pressait nos législateurs de consentir cette réforme :

Ainsi, disait M. Emile Rey, cent ans après la Révolution qui avait proclamé, dans la Déclaration des Droits de l'homme, que « les secours publics étaient une dette sacrée », malgré les lois que nous venons de rappeler, malgré les instances réitérées de l'Administration auprès des départements pour les pousser à organiser, sur leur territoire, la médecine gratuite, malgré les multiples tentatives faites par les Chambres et le Gouvernement, il n'existe pas encore en France de service d'Assistance médicale, et les malades pauvres, dans nos campagnes, sont abandonnés à leur triste sort sans soins et sans protection. Les secours médicaux étant facultatifs, ne se sont établis que dans les

communes et les départements riches qui ont eu assez de ressources pour faire face aux dépenses du service. Le nombre de ces départements n'est que de 44, et encore, sur les 18.558 communes qu'ils comprennent, en est-il 5.877 qui, faute d'avoir voulu ou pu payer leurs frais respectifs, sont restées en-dehors de l'organisation.

Les 12.701 communes qui jouissent de la médecine gratuite comptent 10 millions d'habitants appartenant en majorité à la population rurale. Mais là se borne la part des campagnes. La population des villes ayant plus de 5.000 habitants reçoit, au contraire, d'une manière très satisfaisante les secours médicaux, soit à domicile, de la part des Bureaux de bienfaisance, soit dans les hôpitaux de la part de leurs Commissions administratives, et il est même peu de pays où les malades indigents soient aussi bien traités que dans nos grandes cités. On peut l'évaluer à 10 millions et demi. Il reste environ 18 millions d'habitants dans nos campagnes et nos petites villes pour lesquels aucun mode d'Assistance n'a été établi en vue du soulagement de leurs malades indigents.

C'est donc à peu près la moitié de la population française qui est privée de tout service de médecine gratuite. Tandis que l'ouvrier des villes a le Bureau de bienfaisance pour lui venir en aide, quand les moyens d'existence lui manquent ; l'hôpital pour le soigner, quand il est frappé par la maladie ; l'hospice pour le recueillir, quand l'âge ou les infirmités l'ont réduit à l'impuissance ; l'ouvrier des champs, le paysan, ne trouve assistance et protection dans aucune circonstance de sa vie, rien n'a été prévu pour le secourir dans la détresse ; il est oublié, abandonné au fond de nos campagnes, comme s'il ne faisait pas partie de la grande famille française, comme si les principes d'égalité et de fraternité n'avaient pas été inscrits au frontispice de nos constitutions. Et cependant, c'est lui qui nourrit et vêtit la nation ; c'est lui qui est le fondement le plus solide de l'ordre et de la stabilité ; c'est lui qui fournit à la Patrie ses défenseurs les plus nombreux et les plus robustes.

Veut-on maintenant connaître les beautés de l'ancien régime des secours et à quelle affreuse misère les indigents étaient parfois réduits ? Que le lecteur nous autorise à mettre sous ses yeux deux passages d'un livre intitulé : « Organisation du service médical pour les indigents des campagnes » (1),

(1) Imprimerie de H. Vrayet de Surcy et Cie, rue de Sèvres, 37. 1850.

écrit en 1850 par deux médecins, les docteurs Chauvin et Verger, dont le premier était membre de l'Assemblée législative :

La famille Th... demeurant à S..., composée du père, de la mère et de cinq enfants, dont un à la mamelle, fut atteinte de la fièvre typhoïde. Cinq personnes sur sept tombèrent malades ; deux sur cinq moururent. La saleté et le dénûment étaient à leur comble chez ces pauvres journaliers qui, en temps ordinaire, n'avaient pour vivre qu'une journée de 75 centimes que gagnait le père. Ce petit revenu se trouvait immédiatement supprimé.

Ces infortunés restèrent pendant presque toute leur maladie sans secours médicaux. Cependant par la clameur publique un médecin fut appelé deux ou trois fois à de longs intervalles. Il voulut bien consentir à y aller gratuitement. C'était lamentable à voir.....

Et plus loin :

Dans nos colonies, les planteurs et les colons sont obligés par les lois à procurer à leurs esclaves malades les secours de la médecine et de la pharmacie. Le sort des pauvres et des journaliers de nos campagnes n'est-il pas pire, sous ce rapport, que celui des esclaves ?

Dans les prisons dans les bagnes, aussitôt qu'un détenu est malade, on appelle le médecin et il y a pour lui, chez le pharmacien, un mémoire ouvert à la discrétion du médecin. L'Etat se charge de tous les frais.

Et dans nos campagnes, les pauvres, qui ne sont pas repris de justice, les pères et les mères des soldats qui servent la patrie, sont privés de tous secours médicaux dans leurs maladies.

De deux pauvres de la même commune, de la même famille, que l'un commette un vol et se fasse mettre en prison, il sera traité dans ses maladies, tandis que celui qui fut toujours vertueux est condamné à rester sans secours. Il y a des médecins des prisons, et cela est si juste que l'idée de les supprimer serait une barbarie. Mais il n'y a point de médecin du service médical rural des pauvres, et l'idée d'en différer la création est loin de paraître une barbarie.

Voilà de quelle façon on entendait l'Assistance médicale avant l'avènement de la loi du 15 juillet 1893, voilà comment la société remplissait ses obligations et acquittait ses devoirs à l'égard de l'individu tombé dans l'indigence. Et ceux qui se déclarent les zélés défenseurs de l'Assistance pri-

vée voient bien, par ces exemples hélas trop fréquents, qu'elle a toujours été impuissante à secourir les misères les plus pressantes. Ah ! loin de nous la pensée de médire d'elle. La charité privée est digne d'exciter notre admiration, elle a droit au respect de tous quand elle part d'un cœur sincère et compatissant, elle doit être encouragée et vivifiée par tous les moyens.

Mais pourquoi nier ce fait douloureux que, soit par défaut de ressources, soit que le zèle s'atténue, la charité privée est inconstante et qu'elle finit par se refroidir ? Et ne serait-il pas étrange que dans une société démocratique où les idées de solidarité et de justice occupent une place d'honneur, le malheureux soit livré au hasard d'un acte de générosité qui peut-être n'aura pas de lendemain.

La société ancienne ne songeait guère qu'à défendre la collectivité et ce n'est qu'à la suite de bien des luttes et de profonds bouleversements politiques et économiques que les droits de l'individu se sont fait jour dans les consciences. Mais, si la société ancienne ne s'est pas préoccupée de l'individu, il appartiendra à la société moderne de réparer ses torts envers lui et de s'engager dans une voie nouvelle avec une conception plus ferme et plus nette des devoirs qui lui incombent. Avant tout, elle se préoccupera de la protection des faibles et des êtres sans défense qu'une prétendue nécessité sociale ne saurait plus longtemps sacrifier. Logiquement, la France démocratique a été conduite à cette vérité que l'Assistance de l'indigent est une dette publique dont la collectivité doit supporter la charge, que la bienfaisante initiative des particuliers n'est que l'auxiliaire de l'Assistance publique et que jamais la personne privée de ressources ne devra manquer des secours qui lui seront nécessaires.

La loi du 15 Juillet 1893 marque une étape décisive dans la voie nouvelle où le Gouvernement et les représentants du pays se sont engagés. Elle a proclamé que l'Assistance envers les personnes privées de ressources est un devoir impérieux et primordial de la société et a créé les rouages administratifs propres à assurer le fonctionnement normal et régulier de la nouvelle institution.

Sans doute, la loi de 1893 n'a pas atteint son but du premier coup, car plusieurs de ses prescriptions avaient besoin d'être précisées et éclaircies. Mais l'expérience aidant, et grâce aux indications toujours très nettes et très juridiques fournies par le ministère et la jurisprudence du Conseil d'Etat, on peut espérer que le service de l'Assistance médicale gratuite sortira dans un temps prochain de la période de tâtonnements et d'essais où il a été maintenu jusqu'à ce jour pour arriver à son plus haut degré de perfectionnement. Alors la loi de 1893 produira les effets bienfaisants qu'on attend d'elle et sera véritablement une œuvre de paix sociale et de fraternité.

Ainsi sera remplie la première partie du programme élaboré par le Congrès de 1889 que le législateur moderne tiendra, sans doute, à honneur d'exécuter dans son intégralité. Après les malades, les enfants, les infirmes, les vieillards, les incurables, seront obligatoirement secourus par les collectivités auxquelles ils ressortiront et la société donnera de la sorte à tous ceux de ses membres qui sont dans l'impossibilité physique de subvenir à leurs besoins, ce nouveau témoignage de solidaire sympathie.

Le régime des secours inauguré par la loi de 1893 est, nous croyons l'avoir démontré, destiné à contribuer à la diffusion de l'esprit de solidarité et peut-être même à préparer son épanouissement définitif dans l'âme de la Nation. Il est juste, il est humain, il est nécessaire que dans une société civilisée le citoyen malheureux ne soit pas abandonné, il faut qu'il sente autour de lui l'action bienfaisante et réconfortante de la communauté, toujours prête à lui venir en aide et à le secourir. Les théories humanitaires basées sur le principe de la solidarité, ont de nos jours, pénétré dans tous les Etats, elles sont passées en France dans le domaine de la pratique avec la loi de 1893, elles ont été accueillies avec enthousiasme par tous les philantropes parce que dans tous les cœurs s'est affirmée la réalité de cette maxime de Le Play que nous avons inscrite au frontispice de ce livre et par laquelle nous terminons :

Une des nécessités de toute organisation sociale est de secourir ceux qui ne peuvent pourvoir par eux-mêmes aux besoins de leur famille..... Aucune théorie ne saurait justifier l'abandon de ceux qui souffrent.

Vu :
Le Président de la thèse,
M. HAURIOU.

Vu :
Le Doyen,
A. DELOUME.

Vu et permis d'imprimer :
Toulouse, le 4 mars 1903.
Pour le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,
Le Doyen délégué,
A. DELOUME.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

AVANT-PROPOS..... 1

PARTIE PRÉLIMINAIRE

INTRODUCTION A L'ÉTUDE DU PRINCIPE D'OBLIGATION ET DES RECOURS EN MATIÈRE D'ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE

CHAPITRE PREMIER. — **Des individus auxquels s'adresse le service de l'Assistance médicale**..... 17

Section I. — Aptitudes aux secours de l'Assistance 17

Section II. — Sous quelles formes les personnes appelées à bénéficier de la loi du 15 juillet 1893 reçoivent-elles les secours ?..... 24

CHAPITRE DEUXIÈME. — **Du domicile de secours destiné à rattacher les individus secourus aux collectivités débitrices de l'Assistance envers eux**..... 29

Section I. — Notions générales sur le domicile de secours..... 29

Section II. — Règles du domicile de secours édictées par la loi du 24 vendémiaire an II 31

Section III. — Règles édictées par la loi du 15 juillet 1893..... 33

§ 1er — Comment s'acquiert et se perd le domicile de secours d'après la loi du 15 juillet 1893..... 34

§ 2. — Des différentes catégories de domicile de secours..... 45

§ 3. — Quelques difficultés rencontrées dans la détermination du domicile de secours..... 56

§ 4. — De la sanction aux règles sur le domicile de secours..... 59

Section IV. — La réglementation édictée en matière de domicile de secours a-t-elle une portée générale et doit-elle s'appliquer à tous les services d'Assistance obligatoire?..... 60

CHAPITRE TROISIÈME. — **De l'organisation technique de l'Assistance médicale gratuite**..... 71

Section I. — Notions générales sur le rôle assigné à chaque collectivité dans l'organisation du service..... 71

Section II. — Organisation départementale..... 73

§ 1er — Organisation départementale de l'Assistance à domicile..... 75

§ 2. — Organisation de l'Assistance hospitalière..... 84

I. — Recensement des lits d'hôpital..... 85

II. — Création des circonscriptions hospitalières, hôpitaux de rattachement..... 87

III. — Fixation du prix de journées..... 90

IV. — Construction des hôpitaux nouveaux et agrandissement des hôpitaux existants... 93

Section III. — Organisation communale..... 94

§ 1er — Bureau d'Assistance..... 94

§ 2. — Liste d'Assistance..... 103

I. — Quelles sont les personnes susceptibles de figurer sur la liste d'Assistance?..... 104

II. — Rôle respectif du Bureau d'Assistance et du Conseil municipal dans la confection des listes..... 107

III. — Quelles sont les sanctions relatives aux dispositions sur les listes d'Assistance?..... 109

IV. — De l'inscription d'office..... 115

§ 3. — De l'allocation des secours..... 117

Section IV. — Organisations spéciales..... 119

§ 1er. — Communes bénéficiaires de l'art. 35... 119
§ 2. — Organisation de l'Assistance dans Paris et le département de la Seine..... 126
§ 3. — Algérie, Tunisie et Colonies..... 130

CHAPITRE QUATRIÈME. — **Régime financier du service, de la solidarité nationale**..... 133

Section I. — Régime financier du service..... 133
I. — Dépenses..... 136
II. — Recettes..... 137

Section II. — De la solidarité nationale..... 148

PREMIÈRE PARTIE

DE L'OBLIGATION LÉGALE IMPOSÉE AUX COLLECTIVITÉS, DE SON ÉTENDUE, DU DROIT DE L'INDIVIDU A L'ASSISTANCE

CHAPITRE PREMIER. — **Le droit de l'indigent à l'Assistance**..... 155

Section I. — La personne privée de ressources a-t-elle un droit individuel à l'Assistance?..... 155

Section II. — A défaut de droit individuel, quel est le droit conféré à la personne privée de ressources?..... 163

Section III. — Notions théoriques sur le recours hiérarchique..... 168

Section IV. — Critique et justification du régime des secours inauguré par la loi de 1893..... 172

CHAPITRE DEUXIÈME. — **Limites de l'obligation de la collectivité**..... 175

Section I. — De l'obligation de la commune envers l'individu privé de ressources domicilié sur son territoire..... 175

Section II. — De l'obligation du département..... 184

§ 1er. — De son obligation vis-à-vis de l'individu privé de ressources, pourvu du domicile de secours sur son territoire..... 184

§ 2. — Obligation de la collectivité départementale à l'égard des autres collectivités 187

Section III. — De l'obligation de l'État 187

§ 1er — Obligation de l'État vis-à-vis de l'individu dépourvu de domicile de secours 187

§ 2. — Obligation de l'État vis-à-vis des autres collectivités 188

Section IV. — De l'obligation de la collectivité envers l'individu tombé malade hors de son domicile de secours 189

Section V. — Obligation de la collectivité ayant obtenu le bénéfice de l'art. 35 de la loi du 15 juillet 1893 201

Section VI. — Obligation de la ville de Paris et du département de la Seine envers les individus privés de ressources 203

Section VII. — Algérie, Tunisie et Colonies. Leurs obligations au point de vue de la loi du 15 juillet 1893 205

CHAPITRE TROISIÈME. — **De l'obligation des Hôpitaux** 207

Section I. — De l'obligation imposée aux hôpitaux en vertu de l'art. 1er de la loi du 7 août 1851 208

§ 1er — Caractère de l'obligation qui a été imposée aux hôpitaux par l'art. 1er de la loi de 1851 208

§ 2. — De l'obligation des hôpitaux envers les individus domiciliés hors de la commune du siège de l'hôpital, mais qui y sont tombés malades... 212

§ 3. — De l'obligation des hôpitaux envers les indigents pourvus du domicile de secours dans la commune du siège de l'établissement 216

Section II. — De l'obligation imposée aux hôpitaux en vertu de la loi du 15 juillet 1893. 219

Section III. — Sanction de l'obligation imposée aux hôpitaux 225

Section IV. — De l'obligation des hôpitaux envers les étrangers 227

DEUXIÈME PARTIE

DES RECOURS EN MATIÈRE D'ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — **Notions théoriques sur les recours en Droit administratif.** 233

CHAPITRE PREMIER. - **Des différents recours en faveur du postulant à l'Assistance**..... 249

Section I. — Du recours devant la Commission cantonale..... 250

Section II. — Du recours en excès de pouvoir..... 257

CHAPITRE DEUXIÈME. — **Des recours contentieux administratifs ouverts en faveur des collectivités débitrices de l'Assistance contre les actes d'administration auxquels donne lieu le fonctionnement du service public**... 259

Section I. — Nature des recours ouverts, conditions de recevabilité..... 259

Section II. — Des recours contentieux administratifs ouverts en faveur des collectivités communales..... 265

§ 1er— Du recours en excès de pouvoir..... 265

§ 2. — Du recours de pleine juridiction.... 269

§ 3. — Du recours parallèle ouvert aux communes par la loi du 15 juillet 1893..... 276

§ 4. — Du recours ouvert en faveur des communes bénéficiaires de l'art. 35. 278

Section III. — Des recours ouverts en faveur des collectivités départementales contre l'acte d'administration..... 280

Section IV. — Des recours ouverts en faveur de l'Etat..... 282

CHAPITRE TROISIÈME. — **Des recours ouverts aux collectivités en remboursement de leurs avances**..... 283

Section I. — Contentieux du domicile de secours. 286

§ 1er — Remboursement d'avances entre collectivités dépendant de la même organisation départementale..... 287

§ 2. — Du recours en remboursement ouvert aux communes bénéficiaires de l'art. 35..... 291

§ 3. — Du recours ouvert de département à département..... 294

§ 4. — Du recours ouvert contre l'Etat..... 305

Section II. — Des recours contre les tiers (quatre hypothèses)..... 306

CHAPITRE QUATRIÈME. — **Des recours ouverts en faveur des hôpitaux**..... 329

Section I. — Des recours ouverts en faveur des hôpitaux contre les actes d'administration d'autorité..... 329

Section II. — Des recours en remboursement ouverts en faveur des hôpitaux..... 335

§ 1er — Du recours ouvert par la loi du 15 juillet 1893..... 335

§ 2. — Du recours ouvert par la loi du 7 août 1851..... 347

CHAPITRE CINQUIÈME. — **Résumé des compétences et procédures**..... 357

I. — Compétence du Conseil de préfecture..... 357

II. — Compétence du Conseil d'Etat..... 361

III. — Compétence des Tribunaux judiciaires..... 365

Conclusion..... 369